

Inger Marie Stigen,
Tore Hansen, Marthe Indset
og Trine Monica Myrvold

Innsetting eller utpeking?

**Evaluering av forsøk med nye regler
for byrådsdannelser i Oslo kommune**



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Innsetting eller utpeking?

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2007:19

**Enhetsfylke
- et Columbi egg for
organisering av regional
forvaltning?**

Evaluering av forsøk med
enhetsfylke i Møre og
Romsdal og Hedmark

NIBR-rapport 2007:16

**Fylkeskommunal
oppgavedifferensiering
Sluttrapport**

Rapportene kan du skrive
ut fra www.nibr.no

Du kan også bestille fra
NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

nibr@nibr.no

Pris kr.250,- pr.stk.

Porto kommer i tillegg til
de oppgitte prisene

Inger Marie Stigen, Tore Hansen,
Marthe Indset og Trine Monica Myrvold

Innsetting eller utpeking?

Evaluering av forsøk med nye regler for
byrådsdannelser i Oslo kommune

NIBR-rapport 2008:10

Tittel: **Innsetting eller utpeking?**
Evaluering av forsøk med nye regler for
byrådsdannelser i Oslo kommune.

Forfatter: Inger Marie Stigen, Tore Hansen,
Marthe Indset og Trine Monica Myrvold

NIBR-rapport: 2008:10
ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-713-2
Prosjektnummer: O-2598
Prosjektnavn: Evaluering av forsøk med nye regler for
byrådsdannelser i Oslo kommune

Oppdragsgiver: Oslo kommune
Prosjektleder: Inger Marie Stigen

Referat: Før 2003 stemte bystyret i Oslo kommune over
forslag til byråd. Fra og med 1.1.2003 har Oslo
kommune praktisert en forsøksordning (det
såkalte "utpekingsforsøket") der ordføreren,
etter sonderinger i bystyret, peker ut den
byrådsleder kandidaten som har mulighet til å
samle størst oppslutning om sitt byråd. Den
utpekte kandidat velger selv sitt byråd. Det er
ingen bystyrevotering over byrådsforlaget. I
evalueringen er det gjort omfattende intervjuer
og en voteringsanalyse i bystyret. Evalueringen
konkluderer med at ordningen har oppslutning
blant de fleste informanter, og at utpeking
bidrar med styringsdyktige byrådskonste-
lasjoner på en noe bedre måte enn
innsettingsvedtak.

Sammendrag: Norsk og engelsk
Dato: April 2008
Antall sider: 95
Pris: Kr 250,-
Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2008

Forord

Dette er sluttrapporten fra prosjektet ”Evaluering av nye regler for byrådsdannelser i Oslo kommune”, gjennomført på oppdrag av Oslo kommune. Rapporten er skrevet av forsker Inger Marie Stigen (prosjektleder), professor/forsker Tore Hansen, forsker Marthe Indset og forsker Trine Myrvold.

Oslo kommune har vært en pionerkommune når det gjelder utvikling av kommunal parlamentarisme. Etter godkjenning fra KRD har kommunen fra 2003 praktisert en forsøksordning (det såkalte ”utpekingsforsøket”) med nye regler for byrådsdannelser. Mens bystyret tidligere stemte over forslag til byråd, peker nå ordføreren ut en byrådslederkandidat, som så selv velger sitt byråd. Det er ingen bystyrevalg over byrådsforslaget.

I evalueringen er det gjort omfattende intervjuer, dokumentanalyser og en analyse av voteringer i bystyret. En stor takk til våre informanter for all imøtekommenhet og for at de satte av god tid til intervjuene i en travelt hverdag. En særlig takk også til våre kontaktpersoner i kommunen, Helene Solbakken og Marianne Seland, for svært god hjelp i forbindelse med datainnsamling og annen tilrettelegging i forbindelse med evalueringen.

Oslo, april 2008

Hilde Lorentzen

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt	5
Sammendrag.....	6
Summary	13
1 Innledning.....	17
1.1 Om oppdraget – fra innsetningsvedtak til utpekingsforsøk i Oslo kommune	17
1.2 Nærmere om hovedproblemstillinger	20
1.3 Data og metode	21
1.4 Rapportens disposisjon	23
2 Maktfordeling, parlamentarisme og byrådsdannelse	24
2.1 Innledning	24
2.2 ”Nesten all makt i denne sal”?	25
2.3 Positiv parlamentarisme og koalisjonsdannelser	28
2.4 Parti- og koalisjonsstrategier.....	29
2.5 Innsetting eller utpeking?.....	33
2.6 Hva er de mulige byrådskoalisjoner i Oslo?.....	36
2.7 Avsluttende merknad.....	40
3 Hvorfor ønske om utpeking i stedet for innsetting?	42
3.1 Ønske om bedre samsvar mellom parlamentarisk system på nasjonalt nivå og kommunenivå.....	42
3.2 Taktisk stemmegivning, uklare politiske skillelinjer og sammenveving av bystyrekonstituering og byrådsdannelse.....	43
3.3 Klargjøring av ordførers rolle.....	47
4 Effekter av utpeking.....	52
4.1 Ordførerens makt og rolle	52
4.2 Byrådsleders makt og rolle.....	60
4.3 Forholdet mellom bystyre og byråd	62

4.4	Klarere eller mer uklare politiske skillelinjer internt i bystyret?.....	69
5	Oppsummerende drøfting: Mot en mer robust parlamentarisk modell i Oslo kommune?	82
	Litteratur	89
Vedlegg 1	Korrelasjoner mellom partienes stemmegivning i bystyret.....	94

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Innsettingsvoteringer i utvalgte europeiske land. Kilde: Rasch 2004:107.	28
Tabell 2.2	Mandatfordeling i Oslo bystyre 1999-2007	37
Tabell 4.1	Antall saker og voteringer i Oslo bystyre i 1991, 1997 og 2006.....	70
Tabell 4.2	Utfall av saker behandlet i Oslo bystyre 1991, 1997 og 2006. Prosent.	71
Tabell 4.3	Utfall av saker behandlet i Oslo bystyre i 2006, etter komite. Prosent.	73
Tabell 4.4	Hvor ofte stemmer partiene alene (dvs mot alle andre partier) i Oslo bystyre i 2006?(N=638)	74
Tabell 4.5	Hvor ofte stemmer partiene alene (dvs mot alle andre partier) i Oslo bystyre i 2006, etter bystyrekomite? Prosent av alle saker fra den enkelte komité.....	75
Tabell 4.6	Allianser mot byrådet i bystyret. Prosent av alle voteringer med konflikt.....	76
Tabell 4.7	Partienes voteringer i Oslo bystyre. Prosent av antall voteringer med konflikt.	77
Tabell 4.8	Partienes voteringer i bystyret. Faktoranalyse. Bare verdier over +/- .500 er vist.....	78
Tabell 4.9	Partienes andel av spørsmålene i bystyret. Prosent....	79

Figuroversikt

Figur 3.1	Ordførerens ulike roller (Kilde: Hagen mfl. 1999:83).	49
-----------	--	----

Sammendrag

Inger Marie Stigen, Tore Hansen, Marthe Indset og Trine Myrvold

Innsetting eller utpeking?

Evaluering av forsøk med nye regler for byrådsdannelser i Oslo kommune

NIBR-rapport: 2008:10

Om oppdraget

Oslo kommune, som har praktisert parlamentarisme siden 1985, har vært en pioner når det gjelder utviklingen av kommunal parlamentarisme. Gjennom årene har modellen gjennomgått en rekke større og mindre endringer, initiert og drevet fram av Oslo kommune. Et siste ledd i utviklingen av modellen er forsøket med nye regler for byrådsdannelser, som kommunen har praktisert fra 2003 etter godkjenning fra KRD (KRD 2002b). Mens bystyret tidligere stemte over forslag til byråd, peker nå ordføreren ut en byrådsleder kandidat, som så selv velger sitt byråd. Det er ingen bystyrevotering over byrådsforslaget. Ordningen med valg av byråd følger av kommunelovens bestemmelser om valg til politiske verv. Når slike regler gjelder for regjeringsskifter på nasjonalt nivå brukes vanligvis betegnelsen innsettingsvedtak eller investitur. I rapporten bruker vi betegnelsene innsettingsvedtak eller investitur også om den ordningen som ble praktisert i Oslo, mens utpeking blir brukt som betegnelse for den nye ordningen.

Datagrunnlag og metode

NIBRs evaluering er gjennomført i perioden oktober 2007- mars 2008. I tråd med kravspesifikasjonen fra oppdragsgiver, ble fire hovedtemaer for evalueringen formulert: 1) Ordførerens makt og rolle. 2) Byrådslederens makt og rolle. 3) Forholdet mellom bystyret og byrådet, og 4) Forholdet mellom posisjon og opposisjon.

Evalueringen er i hovedsak basert på tre datakilder: intervjuer med 23 sentrale politikere og administrative ledere, studier av søknadsdokumenter, protokoller og referater fra bystyreforhandlingene, samt en studie av voteringene i bystyret i 2006 sammenlignet med 1991 og 1997. I perioden med utpekingsforsøket har det vært få eller ingen tilfeller der en for alvor har fått prøvd de nye reglene. Evalueringen har derfor måttet konsentreres rundt prosessene i etterkant av de to valgene (2003 og 2007), sammenlignet med prosessene i etterkant av de to valgene forut for forsøksperioden (1995 og 1999). I tillegg har intervjuene dreid seg om mulige og forventede effekter og ønsket praksis.

Maktfordeling, parlamentarisme og byråd

Rapporten innledes med et teoretisk bakteppe for evalueringen gjennom en diskusjon av enkelte forhold rundt maktfordeling, parlamentarisme og byrådsdannelse.

Innsetningsvedtak eller investitur ved regjeringsdannelser er vanlig i en rekke land, blant annet i Belgia, i Finland, i Tyskland og i Ungarn. Terskelen for regjeringsdannelse varierer imidlertid avhengig av hvilke flertallskrav som praktiseres. Utfordringen med en investiturordning er å sikre at et land ikke blir uten regjering. Derfor kombineres ofte investitur med at flertallskravet senkes gjennom flere avstemningsrunder og ved oppløsningsrett i parlamentet og nyvalg.

Partier kan forfølge ulike målsettinger i sin samlede virksomhet: enten å sikre seg flest stemmer ved valgene, å sikre seg flest posisjoner eller taburetter eller å sikre seg størst mulig gjennomslag for politikken eller sakene. Valg av strategi vil vanligvis arte seg som et kompromiss mellom de ulike hensynene. Nødvendigheten av slike avveininger vil dessuten forsterkes i et system med fragmentert partistruktur, slik det er i Oslo i dag, der ingen av partiene i bystyret er i nærheten av å oppnå en majoritet alene. I tråd med litteraturen om investitur er det videre rimelig å anta at de politiske kostnadene ved å etablere et byråd gjennom innsetningsvedtak vanligvis vil være klart høyere enn tilsvarende kostnader ved byrådsetablering under en utpekingsordning. Sikring av posisjoner lar seg best realisere ved innsetningsvedtak, mens gjennomslag for saker best sikres ved utpekingsordning. Den

forventes å gi større handlekraft og effektivitet, selv om risikoen for mistillitsforslag kanskje øker underveis.

Hvorfor ønske om utpekingsordning i stedet for innsetningsvedtak?

Oslo kommune hadde flere motiver for ønsket om utpekingsordning i stedet for innsetting av byråd. Ett motiv var å tilpasse reglene for kommunal parlamentarisme til den nasjonale parlamentariske ordningen og slik rendyrke den parlamentariske modellen også på kommunenivå.

Et viktigere motiv var imidlertid at kommunelovens regler for valg til politiske verv (med valg i flere omganger med ulike terskler og mulighet til å stemme blankt) åpnet opp for taktikeri, skinnavstemninger, passive flertall og ustabile politiske allianser, noe som regelmessig ble gjenstand for debatt i bystyret. I tillegg til dette viser evalueringen at det til dels var usikkerhet om hvordan reglene skulle praktiseres.

Et tredje motiv var ønsket om en klargjøring og styrking av ordførerens rolle, gjennom å gi ordføreren oppgaver som ligner dem stortingspresidenten har i forbindelse med regjeringsskifter. Det var således ikke bare i spørsmålet om innsetningsvedtak eller ikke, men også i spørsmålet om ordførerens rolle at en ønsket å se hen til ordningen på nasjonalt nivå.

Effekter av utpekingsordningen:

En tydeligere, og potensielt mer innflytelsesrik ordførerrolle

Mens ordføreren under systemet med innsetningsvedtak ivaretok en forholdsvis passiv rolle som leder av bystyrets forhandlinger, innebærer dagens forsøksordning - med utpeking - at ordføreren aktivt skal søke frem til kandidater som ledere av byrådet.

Evalueringen viser at informantene er enige om at ordføreren har fått en tydeligere og potensielt mer innflytelsesrik rolle gjennom utpekingsforsøket, selv om de er usikre på hvor *mye* makt dette innebærer. Særlig gjelder dette ved uavklarte parlamentariske situasjoner, dvs. i en krisesituasjon. Derfor er det også særdeles viktig at ordføreren etablerer god kontakt med gruppeledere og bystyret som sådan i de øvrige deler av ordførergjeringen.

Viktigheten av at ordfører opptrer upolitisk i rollen framheves også.

Diskusjon om definisjon av parlamentarisk situasjon

Et spørsmål det imidlertid er mer uenighet om er definisjonen av en parlamentarisk situasjon. Når bør eller kan ordføreren gripe inn for å sondere om det finnes alternative byrådsalternativer? Kan andre situasjoner enn mistillitsforslag, kabinettspørsmål og endret politisk sammensetting av bystyret etter valg forstås som en parlamentarisk situasjon? I evalueringen knyttes dette særlig til situasjoner med større endringer i byrådets sammensetting som da byrådet Lae ble endret i 2003, samt spørsmålet om ordfører bør gå en rutinemessig sonderingsrunde etter valg. Det stilles spørsmål ved om begrepet parlamentarisk situasjon bør defineres nærmere i vedtektene. I likhet med våre informanter er vi svært tvilende til om det er et slikt behov eller om dette vil være en hensiktsmessig vei å gå i en eventuell videreutvikling av dagens ordning. Til syvende og sist vil det være byrådsleder som avgjør når en parlamentarisk situasjon har oppstått. Dersom ordføreren engasjerer seg før det er avklart at byrådet går av, vil hans rolle lett kunne bli oppfattet som politisk.

En noe mer selvstendig byrådslederrolle, men personlige egenskaper og politiske konstellasjoner i bystyret viktigere enn utpekingsordning for forholdet mellom bystyre og byråd

Med utpekingsordningen kan byrådslederkandidaten/byrådsleder sies å få en sterkere og mer selvstendig rolle, både i valget av byrådsmedlemmer ved etablering av byrådet, og ved eventuelle skifter av enkeltpersoner i byrådet.

Informantene er enige om at byrådslederen har fått en noe mer selvstendig stilling gjennom utpekingsordningen. Men det er høyst usikkert hvor mye ordningen betyr i forhold til personlige egenskaper, erfaring og tillit. Antakelig har disse egenskapene vesentlig mer effekt enn de reglene som til en hver tid finnes for byrådsdannelser. Det er enighet om at utpekingsordningen kanskje på kort sikt medfører at byrådslederen og byrådet fremstår som mer autonomt i forhold til bystyret, og en bør selvsagt være oppmerksom på eventuelle uheldige effekter av en slik utvikling, men på sikt vil de grunnleggende politiske konstellasjonene i

bystyret være det helt avgjørende for forholdet mellom byråd og bystyre.

En viss sammenblanding av bystyrekonstituering og byrådsdannelse antakelig ikke til å unngå

I debattene forut for utpekingsforsøket var sammenveving av bystyrekonstituering og byrådsdannelse et sentralt tema. Dette fikk også stor oppmerksomhet i evalueringen. Rent praktisk innebærer en slik sammenveving at utpeking av byrådsleder og dannelse av byråd knyttes opp mot prosessen med å fordele andre kommunale verv, som ordfører, varaordfører og komitélederverv.

Evalueringen viser at en viss sammenblanding av prosessen rundt bystyrekonstituering og byrådsdannelse/vurderinger av effekter for et sittende byråds parlamentariske fremtid kan være vanskelig å unngå, uansett regler for byrådsdannelse. En bør imidlertid være oppmerksom på faren for at denne sammenvevingen kan uthule den ønskede rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder, og konsekvensene av at fordelingen av verv i bystyret bindes opp i bystyreperioden, uavhengig av byrådets skjebne.

Behov for debatt om tiltredelseserklæring og regler for fordeling av ordfører og varaordførerverv?

På bakgrunn av diskusjonen ovenfor spør mange av våre informanter om det i dagens bystyre finnes gode nok arenaer for mer prinsipiell politisk debatt om hva byrådet står for, samt hvordan det kan kompenseres for noen av de uheldige effektene som sammenveving av bystyrekonstituering og byrådsdannelse oppleves å gi.

Mange er enige om at verken dagens debatt om byens tilstand eller budsjettforhandlingen bidrar på en god nok måte til prinsipielle diskusjoner om byrådets overordnede politiske program. Mange ønsker seg en formell ”trontaledebatt”/ byrådserklæringsdebatt.

Når det gjelder sammenvevingsproblematikken kan et forslag om å se hen til Stortinget; til prinsippet og praksisen med at det største posisjonspartiet tildeles ordføreren, mens det største opposisjonspartiet tildeles varaordførervervet, være et alternativ. Vi argumenterer for at en slik løsning kan bidra til å imøtekomme noen av opposisjonens behov når ordførerens utpekingsrolle blir utløst, i

sær når en står ovenfor parlamentariske krisesituasjoner hvor posisjon og opposisjon er uenig om tolkningen av situasjonen.

Usikkert om utpekingsordning har betydning for voteringsatferd, men kanskje større frihet til å markere enkeltpartiers standpunkter

Noe av hensikten med å innføre en ny prosedyre for etablering av byråd var å bidra til å skape et grunnlag for klarere skiller mellom posisjon og opposisjon i kommunepolitikken. Det kan imidlertid argumenteres for at utpekingsprosedyren også kan gjøre partienes standpunkt i forhold til byrådet mindre synlig, fordi det ikke skjer en eksplisitt avstemming over byrådet.

For å se nærmere på disse spørsmålene er det i evalueringen gjennomført en analyse av voteringene i Oslo bystyre i 2006 sammenlignet med tilsvarende data fra 1991 og 1997, i tillegg til intervjumaterialet. Det er imidlertid ikke enkelt å slutte noe sikkert om utpekingsforsøkets betydning for partienes voteringsatferd på bakgrunn av denne analysen. I hovedsak ser forskjellene mellom 1991, 1997 og 2006 ut til å kunne forklares med forskjellige partikonstellasjoner i byrådet og bystyret på de ulike tidspunktene. Men ved at utpekingsforsøket gir noen andre rammebetingelser for aktørenes atferd i bystyret enn det man hadde under innsettingsordningen, kan dette ha gitt partiene noe større frihet til å markere sine primære standpunkter til konkrete politiske saker.

En mer "robust" parlamentarisk modell med utpekingsordning?

I et innlegg i forbindelse med 20 årsmarkeringen av den parlamentariske styringsmodellen i 2006 argumenterte byrådsleder Lae for at utpekingsordningen hadde bidratt til å utvikle et mer robust parlamentarisk system. I rapportens siste kapittel diskuterer vi denne påstanden nærmere.

Oppsummert kan en kanskje si at politikken tyngdelover og den parlamentariske kulturen alt i alt er viktigere enn de regler som til en hver tid måtte gjelde for byrådsdannelser. Likevel er vi langt på vei tilbøyelig til å konkludere med at utpekingsordningen har bidratt til å gjøre den parlamentariske styringsmodellen i Oslo mer robust, her forstått som muligheten til å etablert et stabilt og styringsdyktig byråd.

Evalueringen viser at gitt dagens mandatfordeling i Oslo bystyre, så vil utpekingsordningen nokså utvilsomt være bedre egnet til å skape parlamentarisk stabilitet og forutsigbarhet enn ordningen med innsetningsvedtak. Dette er en situasjon som også opposisjonen tidvis kan tjene på. I tillegg har bevisstheten rundt ordførerens rolle og sammenhengen mellom byrådsdannelser og konstituering av bystyret økt som følge av forsøket. Og sist, men ikke minst, har en fått en modell som i større grad enn tidligere rendyrker den parlamentariske logikken og som sådan er blitt enda bedre tilpasset den nasjonale parlamentariske modellen i Norge.

Summary

Inger Marie Stigen, Tore Hansen, Marthe Indset and Trine Myrvold.

Evaluation of new procedures for appointing the municipal executive board.

NIBR-Report: 2008:10

Background

In 1986, the Municipality of Oslo, as the first Norwegian municipality, introduced a parliamentary system of government as an attempt to introduce a majority-based steering system at the expense of the traditional consensus based system. The use of parliamentary municipal government was later on made optional by the revised Local Government Act. Today, several Norwegian regions and municipalities have introduced a parliamentary system of government. Yet, Oslo has in various ways remained a pioneer on parliamentary municipal government, through its continuous aspirations on improving its own governmental system. The current attempt on negative parliamentarism through conducting new procedures for appointing the executive board, represents the most recent of many adjustments of the parliamentary system of government in Oslo.

At the request of the Municipality of Oslo, the Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) has conducted an evaluation of the municipality's new procedures for appointing the municipal executive board. The evaluation was carried out in the period of October 2007 until March 2008.

The trial

The Oslo City Council is composed by numerous political parties. Cooperation and compromises are common in order to pass acts. Only during one relatively short period of the history of parliamentary municipal government in Oslo, the city has been

governed by an executive board elected by a majority. Further, until the point of the current trial the municipality enforced a system of rather “weak” positive parliamentarism, by practicing elections of the executive board in the city council, but by allowing empty voting. Accordingly, some parties refrained from voting for the executive board alternatives, and put themselves in a somewhat unclear position in the position-opposition constellations.

In short, the new procedures are as follows: City council elections of the executive board are replaced by the incumbent Mayor’s duty to carry out consultations in the city council, concerning which political alternative that may gain support. Based on these consultations, the mayor nominates the candidate for the Head of executive board having the best possibilities to gain city council support for his or her executive board. These procedures are to take place when “the parliamentary situation in the city council so requires” (§2-1). This system of parliamentary municipal government may be characterised as “negative parliamentarism”, in which the cabinet, the government or the executive board may rule until a motion of no confidence is passed in the council. The executive board or a single municipal commissioner may also resign of their own accord, following a defeat on a motion of confidence. Furthermore, the executive board may resign on its own, based on the perception of an altered parliamentary situation and incomplete political support. This parliamentary model does not require a positive act of confidence in order to institute an executive board.

The evaluation

NIBR has evaluated the new procedures of the Municipality of Oslo in accordance with the justifications of the Municipality for requesting such changed procedures in the first place. The justifications are referred to in the Municipality’s application papers to the Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development. The changed procedures were initiated by reference to four main objectives:

- To upgrade a more holistic perspective and conformity between the parliamentary system at national level and municipal level

-
- To better provide for stable governmental constellations by repealing the possibilities for tactical city council elections of the executive board
 - To reduce the practice of mixing the constitution of the city council with the forming of the executive board
 - To obtain more sharply defined political alternatives

The last three aims concern the relationship between the city council and the executive board and the relations between the opposition and the position. In addition, evaluating the trial on new procedures for instituting the municipal executive board requires an examination of the role of the Mayor as well as the role of the Head of the executive board. Consequently, the evaluation has been conducted along the following main issues:

1. The role and the power of the Mayor
2. The role and the power of the Head of the executive board
3. The relationship between the city council and the executive board
4. The relations between the opposition and the position

The evaluation was carried through by document studies of written material regarding the new system as well as summaries of city council meetings, both before and during the trial period. In addition, the researchers have attended city council meetings as observers. 23 in-depth interviews with various informants have also been completed. The informants are previous and current politicians and employees of the administration. Finally, the evaluation is based on a statistical study of city council elections and votes, in the years of 1991 and 2006.

The results of the evaluation

The evaluation reveals that the new procedures for appointing the municipal executive board are widely supported by the informants, being both employees of the administration as well as former and current politicians of both the city council and the executive board. The main perception is that the new system is better equipped to provide for stable political constellations and more stable political government.

The conditions revealing the most obvious differences in agreement relate to the question of under what circumstances a “parliamentary situation” has arisen, and also the practice of mixing of how to constitute the city council with the negotiations connected to the forming of the executive board.

Further, it is evident that the role of the Mayor is changed, both formally and intrinsically. The altering role also contains a potential for some degree of increased power, but it is uncertain to what extent.

It also seems clear that the Head of executive board has gained a somewhat more independent position. However, this is counterbalanced by the Head’s personal authority, experience, skills and trust.

The effects of the new procedures in contributing to more distinctive political alternatives and clearer divisions between the position and the opposition are unclear. It is also uncertain whether there are principal differences between municipal parliamentary government and national parliamentary government.

1 Innledning

1.1 Om oppdraget – fra innsetningsvedtak til utpekingsforsøk i Oslo kommune

Oslo kommune iverksatte i 1986, som den første kommunen i landet, et forsøk med parlamentarisk styringssystem. Kommunal parlamentarisme ble senere hjemlet i kommuneloven av 1992 (lov av 25.9.1992). De senere årene har også Bergen og 4 fylkeskommuner (Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Hedmark) erstattet formannskapsmodellen med (litt ulike former for) parlamentarisk modell. Oslo har vært en pionerkommune når det gjelder kommunal parlamentarisme. Både fordi kommuneloven tidligere satte grenser for hvordan den parlamentariske modellen kunne utformes, og fordi en direkte overføring av systemet på nasjonalt nivå til lokalpolitikken ikke var mulig eller ønskelig, har kommunen selv over tid videreutviklet sin parlamentariske styringsform. Gjennom årene har modellen gjennomgått en rekke større og mindre endringer, initiert og drevet fram av Oslo kommune. Totalt sett fremstår Oslos parlamentariske system nå betydelig mer likt det nasjonale systemet enn det opprinnelig gjorde.

Oslos parlamentariske modell har vært gjenstand for flere studier (Baldersheim og Strand 1988; Baldersheim 1989; Lotsberg 1988; Hagen m.fl. 1999; Fimreite m.fl. 2003; Myrvold 2004). Den mest omfattende evalueringen av systemet, foretatt av NIBR (Hagen m.fl. 1999), konkluderte med at modellen i all hovedsak fungerte godt, men at forventningene til hvordan et parlamentarisk system ville fungere ikke fullt ut var innfridd. Sammenliknet med Bergen, Trondheim og Stavanger, som alle på evalueringstidspunktet hadde formannskapsmodell, var ikke Oslo-politikken preget av markert

sterkere blokkdannelse mellom posisjon og opposisjon. Politikerne i Oslo samarbeidet mye og godt på tvers av politiske skiller, som de hadde gjort også før innføringen av parlamentarisme. Forskerne bak evalueringen konkluderte med at dette kunne skyldes flere forhold knyttet til de politiske konstellasjonene i bystyret og til parlamentarismemodellens utforming. Oslo bystyre har vært sammensatt av et stort spekter av partier, og partiene har måttet samarbeide for å få flertall for sine saker. I hele perioden med parlamentarisk modell har kommunen, med bare ett relativt kort unntak, vært styrt av byråd som *ikke* har hatt flertall i bystyret. Mindretallsbyrådenes bystyregrupper har hatt behov for å samarbeide med andre partier i bystyret for å sikre flertall for byrådets forslag. Alliansene som skapes mellom partiene i en situasjon med mindretallsparlamentarisme behøver ikke være mer stabile enn de som oppstår i kommuner med formannskapsmodell. Skillet mellom posisjon og opposisjon fremstod derfor ikke så klart som forventet i Oslo.

Samtidig praktiserte kommunen en relativt ”svak” positiv parlamentarisme. Dette innebar at bystyret i, motsetning til Stortinget på nasjonalt nivå, måtte stemme over forslag til byråd, men det var ikke stemmeplikt for bystyremedlemmene. Ordningen med valg av byråd følger av kommunelovens bestemmelser om valg til politiske verv. Når slike regler gjelder for regjeringsskifter på nasjonalt nivå brukes vanligvis betegnelsen innsetningsvedtak eller investitur. Rasch (2004:104) viser til at investitur i litteraturen brukes som en samlebetegnelse for ordninger der parlamenter voterer over statsministerkandidater eller hvor regjeringserklæringer utløser tillitserklæringer. I det videre vil vi bruke betegnelsene innsetningsvedtak eller investitur også om den ordningen som ble praktisert i Oslo.

Da NIBR-evalueringen av den parlamentariske styringsmodellen sommeren og høsten 2001 ble behandlet i byrådet og bystyret (byrådssak 199/01) ble også ordningen med valg av byråd diskutert. Oppfatningen var at ordningen blant annet bidro til at enkelte partier lot være å ta stilling til de fremlagte byrådsforslagene, og slik sett fikk en uklar stilling i forhold til posisjons-opposisjons-konstellasjonene i kommunepolitikken. Den praktiske politikken bar preg av denne uklarheten: de politiske alliansene var ofte ustabile. I byrådets forslag til videreutvikling av styrings-systemet som ble fremlagt for bystyret ble ulike alternativer til

ordningen med innsetningsvedtak diskutert. Det pekes på at ordningen flere ganger hadde vært tatt opp fra bystyrets talestol, og at alternativer som stemmeplikt og utpeking av byråd var lansert.

Når det gjelder stemmeplikt vises det til NIBRs evaluering som diskuterte stemmeplikt ved votering over byråd som et av flere institusjonelle virkemidler som kunne øke sjansene for et flertallsbyråd. Byrådets oppfatning var imidlertid at det var en allmenn oppslutning i bystyret om at stemmeplikt ikke var ønsket. Oppfatningen var at innføring av stemmeplikt ville kunne skape problemer i tilfeller hvor den parlamentariske situasjonen var uryddig og at det kunne fremtvinge avklaringer som ikke var reelle. Byrådets inntrykk var i stedet at det var tverrpolitisk enighet om at ordningen med formell valghandling ikke passet inn i kommunens parlamentariske modell, og at det derfor heller burde arbeides for å få en utpekingsordning, dvs. et system der byrådet, når det først har tiltrådt, sitter til det ikke lenger har tillit, eventuelt går av frivillig eller stiller kabinettsspørsmål.¹

Som nevnt følger ordningen med valg av byråd av kommune-lovens bestemmelser. Byrådet foreslo derfor i nevnte byrådssak at Oslo kommune søkte Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om adgang til å drive forsøk etter lov om forsøk i offentlig forvaltning (lov av 26. juni 1992 nr 87), heretter kalt ”utpekingsforsøket”. Som ledd i dette la byrådet også fram forslag til vedtekter. Kjernen i de foreslåtte vedtektene var:

- Ordførerens plikt til å gi et partis byrådsleder kandidat i oppdrag å danne et nytt byråd når den parlamentariske situasjonen tilsier det
- Den utpekte byrådslederens adgang til selv å sette sammen sitt kollegium og at nytt byråd konstituerer seg selv.
- Byrådslederens adgang til selv, og når som helst, å skifte ut sine medlemmer av byrådet.

Finanskomiteen behandlet saken i møte 19.10.2001, i sak 154, etter at en arbeidsgruppe (etter beslutning 15.8.2001) hadde behandlet den. Finanskomiteen besto av 3 medlemmer fra Høyre (H), 4

¹ I faglitteraturen betegnes dette også ofte som negativ parlamentarisme (Nordby 2004:102).

medlemmer fra Arbeiderpartiet (A), 1 medlem fra Sosialistisk Venstreparti (SV), 1 medlem fra Fremskrittspartiet (F), 1 medlem fra Kristelig Folkeparti (KrF) og 1 uavhengig medlem. I arbeidsgruppen deltok også medlemmer fra bystyregruppene fra Rød Valgallianse (RV)² og Venstre (V). RV hadde som eneste parti merknader til arbeidsgruppen innstilling. Byrådets innstilling til vedtak ble enstemmig vedtatt i finanskomiteen.³ Bystyret behandlet saken i møte 7.11. 2001, sak 505. Her ble Finanskomiteens innstilling vedtatt mot 2 stemmer fra RV. Etter først en midlertidig godkjenning fra KRD av 7.8.2002 (KRD 2002a), og ny behandling av vedtektene i bystyret 3.10. 2002, ble så vedtektene endelig godkjent av departementet den 20.12.2002 (KRD 2002b), og iverksatt fra 19.2.2003. Som ledd i forsøket fikk byrådet også i oppdrag å evaluere forsøket.

Forsøket hadde opprinnelig en tidsramme på 4 år, fra 19.2.03 til 19.02.07. I juni 2006 sendte imidlertid Oslo kommune søknad til KRD om å få forlenget forsøket med 2 år. Begrunnelsen var at evalueringsgrunnlaget var svært lite. Søknaden ble innvilget av KRD den 10. juli 2006 (KRD 2006). I juni 2007 ble evalueringen utlyst og NIBR fikk oppdraget.

1.2 Nærmere om hovedproblemstillinger

Overgangen fra bystyrevalg av byråd til at ordføreren peker ut en byrådsleder kandidat som så velger sitt byråd, kan oppfattes som en flytting av makt fra bystyret til ordfører og byrådsleder kandidat. Ordføreren får en klarere rolle i dannelsen av byrådet, og byrådslederen får – i prinsippet – større selvstendig innflytelse over valget av byråder. I praksis behøver imidlertid ikke forskjellen mellom de to prosedyrene å være veldig stor: ordførerens utpeking skal skje etter sonderinger med partiene i bystyret, og et byråd som settes sammen på en slik måte at det møter mistillit i bystyret, vil ikke ha lang levetid. På mange måter er derfor det grunnleggende elementet det samme i de to prosedyrene for valg av byråd: det er konstellasjonene i bystyret som avgjør hvilket byråd som er levedyktig.

² Fra 2007 brukes betegnelsen Rødt (R).

³ Komiteen ble satt med 9 medlemmer. 2 av Høyres medlemmer møtte ikke.

Til tross for at sammensetningen av bystyret setter grenser for ordførerens og byrådslederens handlinger, er det viktig å undersøke om forskjellene i prosedyrer for etableringen av byrådgiv – eller oppleves å kunne gi – endringer i hvordan politikken utøves i Oslo kommune. I tråd med kravspesifikasjonen fra oppdragsgiver, ble derfor fire hovedtemaer for evalueringen formulert:

1. Ordførerens makt og rolle.
2. Byrådslederens makt og rolle.
3. Forholdet mellom bystyret og byrådet.
4. Forholdet mellom posisjon og opposisjon.

Disse hovedtemaene rommer mange underspørsmål som presenteres nærmere i de enkelte delkapitlene.

1.3 Data og metode

Evalueringen er i hovedsak basert på tre datakilder: intervjuer med sentrale aktører i bystyre og byråd og i administrasjonen, studier av dokumenter fra Oslo kommune, bystyret og byrådet og gjennomgang av voteringene i bystyret i 2006. I tillegg er bystyrets konstitueringsmøte 17.10.2007 observert. I perioden med utpekningsforsøket har det imidlertid vært få eller ingen tilfeller der de nye reglene for alvor er blitt prøvd. I løpet av forsøksperioden er det fremsatt fire mistillitsforsøk, men ingen av disse fikk flertall. Det er så langt gjennomført to lokalvalg i perioden. Evalueringen har derfor måttet konsentreres rundt prosessene i etterkant av de to valgene (2003 og 2007), sammenlignet med prosessene i etterkant av de to valgene forut for forsøksperioden (1995 og 1999). Men det er selvsagt også interessant å få dokumentert og analysert ulike informanters vurderinger av mulige effekter av ordningen gitt ulike parlamentariske situasjoner, uavhengig av om situasjonene så langt har oppstått. Intervjuene har således i stor grad dreid seg forventede eller mulige effekter, og vurderinger av hvilken praksis som bør utformes ved en fortsatt utpekingsordning.

Intervjuer med sentrale aktører

Hovedmaterialet til evalueringen kommer fra intervjuer med

sentrale politikere med erfaring fra byråd eller bystyre. Intervjuene har omhandlet personenes opplevelser og vurderinger av de forholdene som er skissert i avsnittet om problemstillinger: roller, makt, legitimitet, posisjon/opposisjon. Informanter er ordfører(e), varaordfører(e), byrådsleder(e), og –nestleder(e) og partienes gruppeledere. Vi har også intervjuet et lite antall sentrale personer i kommunens administrasjon. Totalt antall intervjuede personer er 23.

Dokumentstudier

Evalueringen har studert ulike skriftlig kilder rundt ordningen med utpeking av byråd. Som et ledd i undersøkelsen av forholdet mellom posisjon og opposisjon, atferden ved mistillitsforslag mv., er dette først og fremst saksdokumenter og referater fra møter i byrådet, bystyret og komiteene. Oslo kommunes korrespondanse med Kommunal- og regionaldepartementet om forsøket (søknad, endelig godkjenning og forlengelse) er selvsagt også viktige kilder i evalueringen.

At NIBR tidligere har evaluert det parlamentariske systemet i Oslo kommune, har dessuten gjort det enklere å sammenlikne situasjonen i forsøksperioden med situasjonen forut for utpekingsforsøket. I evalueringen fra 1999 var det et klart fokus på forholdet mellom posisjon og opposisjon, og forholdet mellom bystyre og byråd. Likeledes inneholdt evalueringen en studie av mistillitsforslagene som var fremsatt i perioden 1986-1998. Disse elementene har dannet et bakteppe for evalueringen av utpekingsforsøket. Sammenlikningen er delvis også basert på intervjuer med sentrale personer som har opplevd begge ordningene.

Voteringsstudie

I evalueringen fra 1999 ble det gjennomført en studie av partienes voteringer i bystyret for å belyse graden av blokkdeling i politikken. En slik voteringsstudie er gjentatt også i forbindelse med evalueringen av utpekingsforsøket. Gjennom en undersøkelse av partienes voteringer i løpet av ett av årene i forsøksperioden (2006) sammenliknet med datamaterialet fra 1997 og 1991, har vi søkt å få et bilde av utviklingen i blokkdannelsene i Oslopolitikken. Fordi voteringsundersøkelsen viser partienes faktiske atferd i bystyret, vil en slik studie også være et viktig supplement til informasjonen som gis gjennom intervjuer. Evalueringen innebærer å sammenlikne situasjonen i forsøksperioden med en situasjon som ligger litt

tilbake i tid. Voteringsdataene vil slik ikke på samme måte som informantintervjuene kunne påvirkes av erindringsforskyvninger.

1.4 Rapportens disposisjon

I neste kapittel (kapittel 2) drøfter vi enkelte forhold rundt maktfordeling, parlamentarisme og byrådsdannelse. Dette er et teoretisk kapittel som gir et bakteppe for evalueringen, basert på faglitteratur om hvordan styringsdyktige regjeringskoalisjoner etableres. I kapittel 3 ser vi nærmere på bakgrunnen for at Oslo kommune søkte om utpekingsforsøk. Kapittel 4 dreier seg så om effektene av forsøket, basert på vår datainnsamling. Kapitlet er i hovedsak disponert rundt de fire hovedtemaene for evalueringen. Kapittel 5 er en oppsummerende drøfting av våre funn.

2 Maktfordeling, parlamentarisme og byrådsdannelse

2.1 Innledning

Etableringen av styringsdyktige regjeringskoalisjoner innenfor parlamentariske styringssystemer har gjennom de senere decenniene vært et sentralt tema i statsvitenskapelig forskning (Strøm, 1990a; Strøm 1998; Lijphart, 1984a og b; Mezey, 1994; Laver, 2000; Laver og Schofield, 1990; Laver og Shepsle, 1996). Særlig har søkelyset vært rettet mot stater med flerpartisystemer og proporsjonal representasjon i de folkevalgte organer. Dette er i hovedsak – men ikke uten unntak – politiske systemer der ingen enkeltpartier alene har hatt en majoritet i parlamentet som grunnlag for regjeringsdannelse. Det som kjennetegner de fleste europeiske demokratier er koalisjonsregjeringer etablert på grunnlag av forhandlinger mellom to eller flere partier. I sin studie av 15 vestlige demokratier i perioden 1945-1987 fant Kaare Strøm (1990) at vel en tredjedel av alle regjeringsdannelser i denne perioden var mindretallsregjeringer med noe vekslende parlamentarisk basis. Totalt sett var to av tre regjeringer i disse land – og for den perioden som ble undersøkt – koalisjonsregjeringer, hvorav vel 20 prosent av disse mindretallskoalisjoner.

Det faktum at en såpass stor andel av regjeringene i de vestlige demokratier er koalisjonsregjeringer – og forholdsvis ofte mindretallskoalisjoner – henger ikke bare sammen med et fragmentert partimønster. En rekke institusjonelle forhold både av formell og uformell karakter vil kunne ha avgjørende betydning for så vel dannelsen som oppløsningen av en regjering. I den foreliggende

undersøkelsen er det spesielt *en* mekanisme knyttet til dannelsen av et byråd i Oslo kommune som skal vurderes nærmere, nemlig overgangen fra en parlamentarisk ordning med innsetningsvedtak – eller *investitur* – til en utpekingsordning i forbindelse med byrådsdannelsen der ordføreren er antatt å spille en nøkkelrolle i å utpeke en byrådsleder som får i oppdrag å danne et byråd, men uten at denne byrådsdannelsen gis en formell behandling i bystyret. I faglitteraturen tilsvarende dette et skille mellom positiv og negativ parlamentarisme (Norby 2004, Rasch 2004). Spiller det noen rolle for byrådsdannelsen og et byråds virksomhet hvorvidt man praktiserer positiv eller negativ parlamentarisme? Dette er det hovedspørsmål vi vil belyse i denne rapporten. Før vi går nærmere inn på de mer spesifikke problemstillinger som knytter seg til en endring fra positiv til negativ parlamentarisme, kan det imidlertid være nyttig med noen mer generelle vurderinger av parlamentarisme som styringsform – særlig på kommunalt nivå. I forlengelsen av dette vil vi også redegjøre for og drøfte hvilke alternative byrådskonstellasjoner som kunne vært aktuelle siden kommunevalget i 1999.

2.2 ”Nesten all makt i denne sal”?

Ifølge Leon D. Epstein (1968:419) er parlamentarisk styre

...the form of constitutional democracy in which executive authority emerges from, and is responsible to, legislative authority.

Langt på vei kan det hevdes at den parlamentariske styringsformen representerer et klart brudd på det maktfordelingsprinsippet som lå til grunn for utformingen av vår egen grunnlov – og mange andre demokratiske konstitusjoner – der makten i utgangspunktet var fordelt mellom en lovgivende, en utøvende og en dømmende myndighet. I forhold til denne maktspredningen – og maktbalansen – innebar innføringen av parlamentarismen en konsentrasjon eller sentralisering av makt til det folkevalgte nivået, altså parlamentet (jfr. Shepsle and Bonchek, 1997; Lijphart, 1984). Ut fra et parlamentarisk prinsipp er en regjering avhengig av parlamentets tillit for å kunne fungere, og det er gjennom votering over mistillitsforslag eller kabinettspørsmål en regjering fortsatt eksistens eller avgang besluttes. Dette innebærer også at det er

majoritetskonstellasjoner innenfor parlamentet som avgjør hvordan regjeringen sammensettes og hvilke partier som inngår i en regjeringskoalisjon. Skillet mellom positiv og negativ parlamentarisme dreier seg nettopp om forskjeller i de mekanismer som praktiseres for dannelse og oppløsning av regjeringer – eller byråd.

I forhold til det maktfordelingsprinsippet som ved innføringen av moderne konstitusjonelle styringsformer i utgangspunktet var gjeldende for organiseringen av de sentrale statsmyndigheter, befinner kommunesektoren seg i en ganske annen situasjon. For det første finnes det ingen dømmende myndighet på lokalt nivå; dette er et rent statlig anliggende, og i økende grad også et overnasjonalt anliggende. For det andre har lokale myndigheter eller kommuner aldri hatt noe som kan karakteriseres som lovgivende myndighet. Kommunestyret har riktignok en bevilgende myndighet, men først og fremst ivaretar kommunestyret en *iverksettende* myndighet som i økende grad handler med utgangspunkt i statlig lovgivning. På denne bakgrunn kan det derfor hevdes at mens innføringen av parlamentarisme sentralt innebar en maktsentralisering gjennom styrking av parlamentets makt på bekostning av de utøvende myndigheter, kan innføringen av parlamentarisme på lokalt nivå oppfattes som en viss form for *spredning* av makt gjennom en tydeliggjøring av maktfordelingen mellom en folkevalgt – om ikke akkurat lovgivende – forsamling og et utøvende politisk forankret byråd som også har et direkte ansvar for den administrative tilretteleggingen av kommunens virksomhet.

I vår kommunelovgivning – helt fram til vedtaket av kommuneloven av 1992 – opererte man ikke med noe klart skille mellom den folkevalgte forsamling og en utøvende kommunal myndighet. Snarere tvert om lå det implisitt i legmannsprinsippet at det skulle være en sammensmelting mellom kommunestyret som beslutteende/bevilgende organ og kommunestyret som et iverksettende organ. Formannskapet var aldri – og er fortsatt ikke – et rent utøvende organ i forhold til et beslutteende kommunestyre. Den økning man har hatt i den kommunale oppgavemengden gjennom det siste halvsekel har imidlertid nødvendiggjort en sterk administrativ oppbygging av kommunene, en administrativ profesjonalisering som i praksis har overflødiggjort og nærmest totalt erstattet det sterke innslaget av legmannsforvaltning i utøvelsen av den kommunale virksomhet som preget

kommunalforvaltningen gjennom de første hundre år etter vedtaket av formannskapslovene. Denne administrative veksten innebar en maktforskyvning fra de folkevalgte besluttede organer til det administrative iverksettende apparatet – som også omfatter den faktiske tjenesteproduksjonen. Administrasjonen var ikke bare iverksetter av politiske vedtak, men også saksforbereder for de politiske besluttede organer.

Gjennom å reformere de politiske organer i form av en parlamentarisk styringsmodell får politikerne et direkte overordnet ansvar for kommunens administrative myndigheter. I kommunelovens § 19.2 står det at ”når det innføres kommuneråd eller fylkesråd, bortfaller ordningen med administrasjonssjef”. Samtidig bidro dette til å tydeliggjøre skillet mellom de besluttede og iverksettende myndigheter, noe som i utgangspunktet innebar en form for spredning av den politiske makten mellom kommunestyret og byrådet. I hvilken grad dette også er en faktisk maktdecentralisering er avhengig av hvordan byrådet er politisk forankret i bystyret, dvs. hvorvidt byrådet har en stabil støtte av et flertall i bystyret eller ikke, og kanskje også av andre forhold, som størrelsen på byrådet (se f.eks. Saxi og Stigen 2007). Byrådets forhold til flertalls- og mindretallskonstellasjoner i bystyret forventes også å bidra til en synliggjøring av politiske skillelinjer i lokalpolitikken – og spesielt skillet mellom posisjon og opposisjon. I praksis synes dette å være avhengig av byrådets parlamentariske basis (Hagen mfl. 1999). Kjernen i innføringen av parlamentarismen i Oslo i 1986 var dermed først og fremst en forsterket politisering av bystyrets virksomhet, samtidig som de ulike politiske aktørene ble ansvarliggjort i forhold til de standpunkter de tok og de beslutninger de fattet. Å felle et byråd gjennom et mistillitsforslag innebærer at man samtidig må regne med å påta seg byrådsansvaret. En slik ansvarliggjøring av en opposisjon kan også være lovfestet, slik som i den tyske konstitusjonen fra 1949 der det fastslås at et mistillitsforslag mot regjeringen må være ”konstruktiv”, i den forstand at en ny kansler må utpekes umiddelbart og i forkant av vedtaket om å kaste den tidligere regjering (Lijphart 1984). Men selv om denne form for ansvarliggjøring ikke er lovfestet – som tilfellet er i Norge og for parlamentariske ordninger på kommunalt nivå - kan vissheten om at man kan komme til å overta styringsansvaret legge en klar demper på

den kritikk som en opposisjon retter mot en sittende regjering – eller et sittende byråd.

2.3 Positiv parlamentarisme og koalisjonsdannelser

I utgangspunktet var altså det parlamentariske styringssystem i Oslo basert på at byrådet og dets medlemmer ble oppnevnt av bystyret gjennom et eksplisitt innsetningsvedtak eller investitur.

Innsetningsvedtak eller investitur ved regjeringsdannelser er vanlig i en rekke land. Tabell 2.1. under viser en oversikt over et utvalg europeiske land som praktiserer investitur, samt hvilken flertallsregel som gjelder. Det er, ifølge Rasch 2004:107, ingen andre vesteuropeiske land enn dem som er med i tabellen som praktiserer investitur.

Tabell 2.1 *Innsetningsvoteringer i utvalgte europeiske land. Kilde: Rasch 2004:107.*

Land	Investitur (flertallsregel)
Portugal	Regjeringen godtatt hvis ikke et absolutt flertall stemmer mot
Sverige	Regjeringen godtatt hvis ikke et absolutt flertall stemmer mot
Belgia	Vanlig flertall
Finland	Vanlig flertall (fra mars 2000)
Hellas	Vanlig flertall **
Irland	Vanlig flertall
Italia	Vanlig flertall
Sveits *	Vanlig flertall
Spania	Absolutt flertall
Tyskland	Absolutt flertall
Slovakia	Vanlig flertall
Tsjekkia	Vanlig flertall
Polen	Absolutt flertall
Slovenia	Absolutt flertall
Ungarn	Absolutt flertall

* Sveits har ikke et parlamentarisk system selv om regjeringen utgår fra parlamentet

** Det er en modifisert variant av vanlig flertall som gjelder. Mer enn halvparten av de tilstedeværende må stemme for (de som måtte stemme blankt, telles med), og de som stemmer for, må utgjøre minst en fjerdedel av parlamentsmedlemmene.

Tabellen viser at flertallskravet varierer, og det forutsettes ikke nødvendigvis at et flertall i parlamentet stemmer for regjeringen. Med unntak av Portugal og Sverige, kan imidlertid alle de andre ordningene anses som ordninger for å oppnå tillitsvotum, i hvert fall i de innledende avstemningsrundene (Rasch 2004:106).

Den praksis man hadde i Oslo før forsøket var at det byrådet som ble oppnevnt hadde flest stemmer av de alternativer som det ble votert over – altså et pluralitetsprinsipp, om ikke et majoritetsprinsipp (nærmere om reglene i kapittel 3). Det viktigste i en slik ordning som ble praktisert i Oslo, er at det byrådet som innsettes ikke har et flertall *mot* seg i bystyret. Det normale vil imidlertid være at det er en majoritet i bystyret som står bak innsettingen av et byråd. Dette har visse viktige konsekvenser for byrådsdannelsen og byrådets handlingsmuligheter i posisjon. For det første må byrådet sikre seg tilstrekkelig forhåndsstøtte fra en majoritet i bystyret; det er ikke tilstrekkelig å sikre seg støtte fra sak til sak underveis i den løpende politiske praksis. Dette kan bidra til å begrense hvilke koalisjonskonstellasjoner som er aktuelle for byrådsdannelsen, samtidig som kravet til majoritetskoalisjoner kan forutsette brede kompromisser i utformingen av byrådets politiske plattform, slik denne uttrykkes gjennom en byrådserklæring. Et spesielt problem oppstår dersom bystyret er sammensatt av mange små partigrupper, og der en tilstrekkelig stor byrådskoalisjon må forholde seg til et forholdsvis bredt spekter av ulike politiske partier og målsetninger. Dette skaper normalt store problemer for etableringen av en majoritetskoalisjon.

2.4 Parti- og koalisjonsstrategier

En innfallsvinkel til å studere politiske koalisjonsdannelser av den typen vi her snakker om er å se på hvilke målsetninger som partiene primært forfølger i sin samlede virksomhet. Kaare Strøm (1990b) har trukket et skille mellom tre hovedmål som et politisk parti kan forfølge. En første hovedmålsetting er å sikre seg *flest mulig stemmer ved valgene*. Dette er det hovedprinsipp eller –motiv som i utgangspunktet ligger til grunn for Anthony Downs' ”economic theory of democracy” (1957), selv om den politiske strategien i praksis dreier seg om å sikre seg median-velgeren – altså et simpelt flertall, men ikke mer. Strøm hevder derfor at selve rasjonale bak eller begrunnelsen for en slik ”vote-seeking”-strategi

er uklar - og underutviklet. Hva er gevinsten ved å maksimere stemmetallet når det er tilstrekkelig med et simpelt flertall for å sikre seg makten – bortsett fra i situasjoner der det stilles krav om kvalifisert flertall?

Den andre strategien, ifølge Strøm, er å *sikre seg politiske posisjoner eller taburetter* – hvilket betyr at det er tilstrekkelig for partiet å komme i en regjeringsposisjon. Normalt kan dette kreve støtte fra et flertall i den folkevalgte forsamling, men dette flertallet behøver ikke å ”innehas” av vedkommende parti alene; også partier i en numerisk mindretallsposisjon kan sikre seg en politisk portefølje gjennom byråds- eller regjeringsposisjoner.

Den tredje og siste strategien har som mål å *sikre størst mulig gjennomslag for politikken eller sakene*. Dette har som praktisk konsekvens at man i størst mulig grad søker å unngå brede kompromisser. Dette er i en viss forstand strategien til ”de rene og ranke”, som på ulike måter vil innta ytterpunktene på ulike policy-dimensjoner. Man aksepterer ikke uten videre kompromisser eller bytteforhold mellom hjertesaker og velgere, men vil hele tiden arbeide for å sikre seg støtte for hva de oppfatter som viktige enkeltsaker – gjerne i bytte med standpunkter i mindre viktige saker.

Disse strategiene har noe forskjellige implikasjoner i forhold til regjerings- og byrådsdannelser, og bare i unntakstilfeller vil det være et sammenfall i praksis mellom disse tre strategiene. Det er mer normalt at det foreligger en viss konflikt mellom disse hovedmålene, og der utfordringen er å finne en akseptabel balanse mellom de tre hensyn. La oss kommentere hver av disse tre strategiene, og se hvilke implikasjoner de kan ha for byrådsdannelse.

a) *Stemmemaksimering*. Ifølge denne strategien kan et partis politiske suksess entydig måles gjennom dets velgeroppslutning, og slik at jo høyere andel av velgerne partiet har, jo større suksess har partiet. Maksimal suksess oppnås når partiet får 100 prosent av stemmene. Problemet med en slik ”catch all”-strategi er at partiet må utvikle en politisk plattform som appellerer til alle velgerne, og en slik plattform er i virkeligheten ingen plattform, og det er selvfølgelig heller ingen ønsket situasjon vurdert ut fra allmenne demokratiske prinsipper. En mer vanlig variant er utviklingen av en populistisk strategi, der partienes standpunkter utformes ut fra hvor

tyngdepunktet i folkemeningen til enhver tid befinner seg. I en verden hvor folkemeningen kan endre seg forholdsvis raskt kan problemet med en slik strategi være at man mister troverdighet og tillit dersom standpunktene endres for ofte. Noe av poenget med en populistisk strategi vil jo være å synliggjøre og forenkle holdningene. Dette kan gi en umiddelbar velgergevinst, men en slik velgergevinst kan være særdeles flyktig. Forekomsten av flerpartisystemer, slik vi kjenner dem fra de fleste europeiske demokratier, gir grunn til å reise tvil om hvor reell en slik velgermaksimeringsstrategi er når det kommer til politisk praksis.

b) Sikring av politiske posisjoner. Ut fra denne strategien vil et parti ha stor suksess dersom det er i stand til å komme til makten i form av en byrådsportefølje. Her er det tilstrekkelig at vedkommende parti eller partier har akkurat det nødvendige antall mandater til at de er i stand til å etablere et byråd eller sikre seg plass i et byråd med støtte fra et flertall i bystyret – eller uten en klar og permanent opposisjon fra en bystyremajoritet. Med utgangspunkt i en slik strategi kan de aktuelle partier utvikle en politisk plattform med langt smalere målsettinger enn en populistisk strategi ville innebære. Den mest effektive strategien for koalisjonsdannelse tar utgangspunkt i det W.H. Riker (1962) betegner som ”the size principle”. Utgangspunkt for denne strategien er at en dannelselse av en effektiv regjeringskoalisjon vil være et null-sum-spill mellom flere deltakende partier, der det foreligger et gi og ta forhold partiene i mellom m.h.t. hvilke saker og standpunkter som skal utgjøre koalisjonens politiske dagsorden. Eller som Riker (1962:47) formulerer det: ”In social situations similar to n-person, zero-sum games with side-payments, participants create coalitions just as large as they believe will ensure winning and *no larger*” (vår utheving). I en situasjon der sikring av politiske posisjoner er det sentrale formålet for partienes strategier, kan en for stor og bred koalisjon være like problematisk som en for liten oppslutning for partier med regjeringsambisjoner (McLean 1987). Dette har sammenheng med nødvendigheten av å inngå kompromisser om innholdet i politikken, der en for sterk utvanning av enkeltpartiets standpunkter sjelden er akseptabel og under enhver omstendighet oppfattes som et tap i forhold til partienes ideelle og primære standpunkter.

c) Gjennomslag for politikken. For et såkalt ”policy-søkende” parti vil det å påvirke innholdet i beslutningene være det viktigste

suksesskriterium. Normalt knytter det å ha gjennomslag i politikken seg til avgrensede saksområder, der partier med sterke preferanser for slike saker ("hjertesaker") vil være tilfreds dersom de lykkes å sikre støtte hos andre partier for deres egne standpunkter i de aktuelle saker, og da bare tilstrekkelig støtte til at vedkommende forslag blir vedtatt. Dette kan forutsette at vedkommende parti også vil søke politiske posisjoner gjennom å gå inn i koalisjonsdannelser, men dette er ikke alltid en forutsetning for å sikre seg oppslutning om sine hjertesaker. Under visse betingelser kan man også fra en opposisjonsposisjon få gjennomslag for sine hjertesaker, selv om ikke dette er den beste strategien å satse på.

De forskjeller som det her er gjort rede for mellom ulike partistrategier er idealtypiske i den forstand at man neppe finner noen rendyrkede varianter av disse strategiene i virkeligheten. Alle tre hovedmotiver vil nok være til stede i partienes strategier, og ideelt sett kan det å oppnå et maksimum på alle tre dimensjonene være et overordnet mål for de enkelte partier. Problemet er imidlertid at det normalt vil eksistere et reelt motsetningsforhold mellom strategiene, og at et valg av strategi vil arte seg som et kompromiss mellom de tre ulike hensyn som her er omtalt. Nødvendigheten av slike avveininger vil forsterkes i et system med fragmentert partistruktur, slik det er i Oslo der ingen av partiene i bystyret i dag er i nærheten av å oppnå en majoritet alene. I en slik situasjon vil det viktigste hensyn i forhold til et byråds overlevelsessevne være å sikre oppslutning om de saker som fremmes overfor bystyret, men å oppnå en politisk effektivitet langs disse linjer kan mest sannsynlig realiseres dersom byrådskoalisjonen også utgjør et flertall i bystyret - eller som Strøm (1990a:5) hevder:

...the assumptions are that the coalitions over policy and office are identical and that they can be identified as the parties holding cabinet portfolios.

I praksis er det sjelden slik at man sikrer et perfekt sammenfall mellom innholdet av politikken og hvilke partnere som inngår i en flertallskoalisjon. Dette har ikke minst sammenheng med det faktum at det i de fleste saker som behandles av bystyret - og av Stortinget for den saks skyld - er enstemmige vedtak, eller klare majoritetsvedtak med støtte fra partigrupper som ikke er en del av byråds- eller regjeringskoalisjonen. Dette poenget er klast

illustrert ved den forholdsvis hyppige forekomsten av minoritetsregjeringer eller minoritetsbyråd som er avhengig av å søke støtte til sine forslag fra sak til sak, uten noen generelle garantier om et permanent og stabilt flertall i alle saker som de fremmer overfor bystyret eller stortinget. Det er i ytterst få situasjoner at man står overfor saker som er slik at de bare støttes av ett enkelt parti.

2.5 Innsetting eller utpeking?

De innsettingsvedtak som kjennetegnet etablering av byråd i Oslo kommune fram til etableringen av utpekingsforsøket forutsetter i en viss forstand et sammenfall mellom posisjoner og innholdet av politikken. Byrådserklæringen og bystyrets stemmegivning over forslag på byråd koblet disse to elementer sammen på en måte som ble antatt å innebære et slikt sammenfall over et bredt saksfelt og for perioden frem til neste valg. Den generelle normen for koalisjonsdannelser av denne form er at alle partiene som støtter opp under koalisjonens politikk også er med i selve koalisjonen (Strøm 1990a:20). Riktignok vil man aldri være i en situasjon der et byråd kan forsikre seg hundre prosent mot et politisk nederlag som resulterer i dets avgang. Vanntette politiske forsikringsordninger for enhver anledning finnes ganske enkelt ikke. En oppløsning av et byråd er ikke bare knyttet til konkrete politiske saker, men kan også ha utgangspunkt i prosedyremessige feiltrinn som begås av enkeltmedlemmer av et byråd eller som følge av generell slitasje og tillitssvikt mellom selve byrådet og bystyret - også innen de samme partier. Da for eksempel høyrebyrådet under ledelse av Fritz Huitfeldt måtte gå høsten 2000 etter et mistillitsforslag fremmet av Fremskrittspartiet, var dette begrunnet i en generell mistillit basert på en rekke ulike spørsmål - og ingen enkeltsak som da var oppe til behandling. På samme måte kan et kabinettspørsmål stilles for en sak som fungerer som et vikarierende motiv for en erkjent styringsslitasje blant byrådspartnerne (Hagen mfl 1999).

Rasch (2004:111) diskuterer i sin studie hva som kan oppnås med investitur og hvilke utfordringer slike ordninger medfører. For det første vil kravet om votering, gitt at det ikke finnes noe flertallsparti, innebære at det blir nødvendig å gjennomføre sonderinger i en eller annen form. Særlig ved absolutt flertall, må høyere hindre passeres ved regjeringsdannelser enn i andre systemer. Mindretallsregjeringer utelukkes ikke, men ved strenge regler utelukkes

regjeringsalternativene med den svakeste parlamentariske basis. For det andre klargjør avstemningen hvor omfattende parlamentarisk basis regjeringen har og hvem som har støttet regjeringskonstellasjonen, så fremt avstemningen ikke er hemmelig. For det tredje er det grunn til å forvente at en regjering uten flertall har gitt visse konsesjoner til deler av opposisjonen for å få tilstrekkelig støtte, selv om det ikke nødvendig er snakk om omfattende, formaliserte avtaler. Rasch viser videre at utfordringen med en investiturordning er å sikre at et land ikke blir uten regjering. Her peker han på to sentrale sikringsmekanismer: Den ene er at flertallskravet senkes over tid, dvs. ved flere avstemningsrunder. Slik kan kandidaten fra største gruppering i parlamentet velges til ny statsminister selv om grupperingen ikke utgjør et flertall og alle forhandlinger om en bredere konstellasjon har brutt sammen. Den andre mekanismen er oppløsningsrett og derav muligheten til å skrive ut nyvalg. Her viser Rasch at flere land benytter seg av begge mekanismene, med nyvalg som siste utvei.

Overført til Oslo er det i tråd med dette rimelig å anta at de politiske kostnadene ved å etablere et byråd gjennom innsettingsvedtak vanligvis vil være klart høyere enn tilsvarende kostnader ved byrådetablering under en utpekingsordning. Dette dreier seg om kostnader knyttet til arbeidet med å utvikle kompromisser rundt en rekke saker som sikrer et flertall for byrådsdannelsen som sådan. De samlede tap gjennom å måtte gi avkall på en rekke politiske "hjertesaker" - som hver for seg kunne vært sikret et flertall fra sak-til-sak-samarbeid i bystyret - kan ofte være vesentlig høyere enn de gevinster man har gjennom å sikre en form for fremtidig flertallsgaranti i bystyret. Under et utpekings-system vil spørsmålet om byrådets tillit skyves ut i fremtiden og være basert på en saksorientert vurdering av byrådets handlinger - slik dette kommer til uttrykk i konkrete forslag - og ikke en generell stillingtagen til de løfter byrådet ønsker å gi *for* de tiltrer. Dette gir rom for mindretallskoalisjoner som kan oppnå større sakseffektivitet i forhold til enkeltspørsmål enn hva en bred og varig flertallskoalisjon vil være i stand til å oppnå. I vurderingen av hva som er den mest effektive policy-koalisjon vil det viktigste spørsmålet alltid være hvilke saker - for ikke å snakke om prinsipper - som må legges på is for å sikre et styringsmessig sammenhold innad i koalisjonen. Eller sagt på "godt" norsk: hvor

mange politiske kameler vil koalisjonspartnerne være rede til å sluke for å sikre politisk konsensus? (se også Nordby 2004:102 ff).

Mengden av slike brede policy-kompromisser har også betydning for partienes muligheter for å forfølge de to andre strategier som vi har omtalt - nemlig velgermaksimering og mulighetene for å sikre seg porteføljer eller posisjoner i fremtidige byrådsdannelser. Fra sentralt politisk nivå kjenner vi til at det å sitte ved makten normalt svekker velgeroppslutningen ved neste valg, noe som i sin tur reduserer sjansen for å fortsette i regjeringsposisjon. Uten å ha noe klart dokumentert empirisk belegg for dette i forhold til dagens situasjon vil vi anta at de samme velgereffekter gjør seg gjeldende på lokalt nivå (Hansen 1997).

Vi vil videre anta at det å delta i brede koalisjoner basert på omfattende kompromisser rundt policy, bidrar til ytterligere svekkelse av oppslutningen om de enkelte deltakende koalisjonspartiene. I hvilken grad de enkelte partier som inngår i slike koalisjoner blir straffet av sine velgere ved neste valg, avhenger av hvorvidt partiene vektlegger de tre hovedstrategier på ulik måte. Er det slik at alle partier vektlegger stemmemaksimering, søking etter posisjoner eller taburetter og saksrealisering/policyorientering like mye? Ser man historisk på det, har de fleste av våre politiske partier beveget seg fra en forholdsvis snever interessebasert plattform til partier som bygger sin virksomhet på et bredt grunnlag (Hansen, Hovik og Klausen 2000; Flo 2004).

Fortsatt er det imidlertid slik at flere partier profilerer seg i forhold til enkeltsaker - som for eksempel miljøsaker, lavere skatt, familiepolitikk, EU-motstand osv. For disse saksprofilerte partiene vil kostnadene ved å modifisere sine standpunkter i form av brede kompromisser føles ekstra kostbare, og såpass kostbare at posisjoner i en regjering eller byråd ikke fullt ut kompenseres for de negative konsekvenser et utvannet saksstandpunkt vil innebære. Det er få politikere og partier som synes det er hyggelig å møte seg selv i døra. For partier som har brede policy-plattformer og mange føtter å stå på vil imidlertid nødvendigheten av å utvikle kompromisser rundt konkrete standpunkter ikke alltid være like belastende; slike kompromisskostnader kan oppveies gjennom støtte til andre saker og standpunkter.

Etableringen av et byrådssamarbeid vil alltid skje i lys av og som følge av den politiske styrkefordeling som realiseres som følge av

et valg. Dette behøver ikke å bety at det må skje noen endring i byrådssammensetningen som følge av valget – selv i de situasjoner der mandatfordelingen mellom posisjon og opposisjon har endret seg. Det er valgresultatet som klargjør hvilke byrådskonstellasjoner som er tilgjengelige og som vil være retningsgivende for eventuell forlengelse av et sittende byråds virke. I seg selv vil velgernes interesser og begrunnelser for å stemme på et parti ikke bare være betinget av hvilke saker eller standpunkter et parti fremmer, men også hvilke allianser vedkommende parti inngår med andre partier.

I forhold til velgerne er det derfor mye som taler for at de aktuelle koalisjonsdannelsene blir klargjort i forkant av et valg. Ut fra dette velgerperspektivet vil ordningen med et innsetningsvedtak være en klar fordel, selv om dette ikke er det mest optimale ut fra enkeltpartienes målsettinger om å kapre flest mulige velgere. Mer generelt bør det i ethvert parlamentarisk system være et visst sammenfall mellom velgernes dom og regjerings-/byrådsdannelse. Gjennom ordningen med negativ parlamentarisme - eller utpekingsordningen - kan velgernes kontroll med de utøvende myndigheter bli svekket, og velgernes dom vil ofte ikke ha noen klare konsekvenser for byrådskoalisjonen. Dersom man ser på byrådssammensetningen i Oslo siden ordningen ble innført har ”regelen” vært byråd som er basert på en minoritet av mandatene i bystyret. Unntaket er det byråd som M. Tetzschner ledet fra mars 1990 – med deltakelse fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti - fram til etableringen av byrådet med R. Gerhardsen som leder etter valget i 1991. I denne forstand kan vi trygt slå fast at ordningen med innsetningsvedtak ikke har hatt noen avgjørende konsekvenser for selve sammensetningen av byrådet i Oslo, men har i beste fall bidratt til å sikre en tilstrekkelig mandatmessig støtte i bystyret til å gjøre byrådet styringsdyktig.

2.6 Hva er de mulige byrådskoalisjoner i Oslo?

Som en avslutning på denne mer generelle diskusjonen skal vi se litt nærmere på de koalisjonsmuligheter som finnes i Oslo i dag, og derigjennom også hvilke alternative opposisjonskonstellasjoner det er mulig å forestille seg.

Det som fremfor alt har kjennetegnet den politiske situasjonen i Oslo kommune gjennom en rekke år er at ingen av de partier som

er representert i bystyret er i nærheten av å vinne et mandatmessig flertall. Det største partiet - Arbeiderpartiet - har i dag i underkant av en tredjedel av bystyrets mandater. Videre finnes det bare en mulig flertallskonstellasjon som ikke omfatter mer enn to partier, og det er en koalisjon bestående av Høyre og Arbeiderpartiet - et alternativ som så langt har vært helt utenkelig. Den største utfordringen ved byrådsdannelse i Oslo knytter seg til den forholdsvis jevne fordelingen av stemmer som man har hatt mellom partiene, selv om de partimessige tyngdepunktene i bystyret fortsatt er Arbeiderpartiet og Høyre. Ved de tre siste kommunevalgene var *mandatfordelingen i bystyret* som vist i tabell 2.2.:

Tabell 2.2 *Mandatfordeling i Oslo bystyre 1999-2007*

Parti	1999	2003	2007
RV/R	2	2	3
SV	8	12	6
A	16	15	18

V	2	3	5
KrF	3	2	2
H	18	15	16
F	10	10	9

Her har vi valgt å ”ordne” partiene i forhold til hvordan de vil være lokalisert på en tradisjonell venstre-høyre-akse, og der RV/R er ytterpunktet på venstresiden mens F er ytterpunktet helt til høyre på aksene. Til sammen er det 59 medlemmer av Oslo bystyre, noe som innebærer at for å sikre et flertallsbyråd må man ha støtte fra minst 30 representanter. Den tradisjonelt viktigste skillelinjen i Oslo bystyre har vært mellom de ”sosialistiske” og de ”borgerlige” partiene, en todeling som her er markert ved den stiplede linjen. I praksis kunne det kanskje vært mer rimelig å operere med en tredeling, for så vidt som Rød Valgallianse – eller Rødt som partiet heter i dag – aldri har vært aktuell som samarbeidspartner i en byrådskoalisjon. I den videre drøftingen her skal vi imidlertid bare operere med en delingslinje mellom partier på venstre og partier på høyre side.

Dersom vi nå først antar at det ikke er mulig å etablere en byrådskoalisjon som krysser denne skillelinjen, ser man at de sosialistiske partiene ved ingen av de tre valgene kunne inngå i et flertallsbyråd. Gitt en slik forutsetning om manglende anledning til å krysse grensene, var disse partiene ved alle tre anledninger henvist til rollen som opposisjonspartier i forhold til et byråd dannet av de borgerlige partier. Dersom vi nå flytter blikket til situasjonen under streken ville et flertallsbyråd etter valget i 2003 bare kunne dannes dersom alle fire borgerlige partier inngikk i byrådet. En slik flertallskoalisjon - med ett mandats overvekt i forhold til opposisjonen - ville tilfredsstilt kravet til "minimum winning coalition" (Riker 1962), men antall koalisjonspartnere ville allikevel vært så stort at en slik løsning kunne bidra til en sterk utvanning av politikken innhold i forhold til de enkelte partiers programmer. I forhold til målsettingen om å realisere de enkelte partiers policy ville en slik koalisjon derfor vært lite effektiv. Etter valget i 1999 og 2007 måtte en slik "minimum winning coalition" bestå av tre partier, nemlig Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre. Dette ville sikret 30 mandater i bystyret til støtte for byrådet. Sett fra et policy-perspektiv ville dette kunne være et mer effektivt byråd, men avstanden mellom ytterpunktene i denne koalisjonen - altså mellom Venstre og Fremskrittspartiet - kan være forholdsvis stor i en rekke overordnede prinsippsspørsmål. Hvorvidt Kristelig Folkeparti i denne situasjonen ville være å regne som en del av opposisjonen er uklart, men KrF vil normalt befinne seg til venstre for den minste vinnende byrådskoalisjon, og dermed i "nabolaget" til den sosialistiske blokken i bystyret.

Hensiktsmessigheten med å ekskludere Kristelig Folkeparti fra en slik majoritetskoalisjon kan ikke bare vurderes i forhold til de umiddelbare gevinster dette kan gi i forholdet til byrådets evne til å samordne sine politiske standpunkter og forslag. Å holde dette partiet utenfor kan også ha fremtidige kostnader for byrådet, ved at styringsglislasje og misnøye - eller det som Strøm (1990:45) betegner som "incumbency effect" - kan føre til velgergevinster for KrF på bekostning av oppslutningen om byrådspartiene ved neste valg.

Det er imidlertid ikke majoritetsbyråd som har sittet ved makten i Oslo etter de siste tre valgene, men vekslende mindretallskoalisjoner - noe som for øvrig har vært hovedregelen helt siden den parlamentariske styringsmodellen trådte i kraft i 1986. Da Erling

Lae ble byrådsleder i 2000 - etter at Huitfeldts byråd måtte gå som følge av en mistillitserklæring - forhandlet han frem en koalisjon mellom Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti, som ga en parlamentarisk basis for byrådet på 23 mandater. Den neste viktige endringen av byrådets sammensetning skjedde etter valget i 2003, da Kristelig Folkeparti og Venstre ble erstattet som Høyres byrådspartnere med Fremskrittspartiet. Selv om dette innebar en viss økning av byrådets "parlamentariske basis" - fra 23 til 25 mandater i bystyret - var det fortsatt snakk om et byråd som befant seg i en klar mindretallsposisjon. Den endringen som fant sted i byrådskoalisjonens sammensetning høsten 2003 var imidlertid interessant på andre måter. For det første innebar endringen en innsnevring av det policy-feltet som skulle danne den politiske plattformen for byrådet. Generelt burde det være enklere å samordne to parti-programmer enn tre, men det er mulig at den politiske avstanden mellom Høyre og Fremskrittspartiet generelt sett kan være større enn avstanden til de to tidligere koalisjonspartnere. I så måte er det ikke sikkert at den politiske effektiviteten hva politikkenes innhold angår ble styrket gjennom endringen av koalisjonspartner. Den andre endringen er imidlertid etter vårt syn enda viktigere. Da Høyre befant seg i et koalisjonssamarbeid med Venstre og Kristelig Folkeparti møtte byrådet en opposisjon på to fronter - en til venstre og en til høyre for byrådet. I hvert fall rent teoretisk innebærer dette en innsnevring av byrådets eget handlingsrom sammenlignet med en situasjon der all opposisjon befinner seg på en side.

I den situasjonen man var i frem til kommunevalget i 2003 ville byrådets politikk kunne utfordre begge opponentgrupper, og det er gjennom å fremme ikke-kontroversielle forslag et byråd kan manøvrere seg igjennom en slik "tofrontskrig" dersom man skal oppnå størst mulig effektivitet i politikktutformingen. Alternativet er å følge en opportunistisk strategi der man fra sak til sak veksler mellom hvilken del av den samlede opposisjonen man henter støtte fra. Problemet med en slik "slalåm-strategi" er at det nesten blir umulig for posisjonspartiene å opprettholde en troverdig ideologisk profil. Med dagens byrådssamarbeid mellom Høyre og Fremskrittspartiet befinner opposisjonen seg bare til venstre for denne koalisjonen. I denne forstand forenkler det utfordringene for byrådet, og for å sikre seg majoritet i enkeltsaker er det tilstrekkelig med støtte fra Venstres medlemmer av bystyret. På

den annen side innebærer det faktum at byrådets politiske tyngdepunkt i dag ligger lengre mot høyre enn hva situasjonen har vært tidligere, at det kan være vanskeligere å krysse grensen mot de sosialistiske partier for hente støtte i enkeltsaker. Igjen vil dette avhenge av hvordan de enkelte koalisjonspartnerne vektlegger de tre tidligere diskuterte hovedstrategier for sin virksomhet: velgermaksimering, posisjoner eller politikkenes innhold/sakene.

Dette er imidlertid et tema som vi ikke har tilstrekkelig empirisk belegg for å diskutere videre her.

2.7 Avsluttende merknad

Hensikten med dette kapittelet har vært å vurdere den parlamentariske styringsordningen i forhold til de motiver som de sentrale politiske aktørene – og primært de politiske partiene – har for sitt politiske virke. Teoretisk er denne drøftingen forankret i forestillingen om rasjonelle aktører, og hvor det særlig er tre hensyn som vil være gjenstand for partienes atferd: velgeroppslutning, politiske posisjoner eller gjennomføring av saker.

Vårt hovedspørsmål er om måten byrådsdannelsen skjer på har noen betydning for partienes realisering av disse målene – og eventuelt hvilke mål som lettest lar seg realisere under de ulike modeller for dannelse av et byråd – enten gjennom innsetningsvedtak eller gjennom en utpekingsordning. Etter vår oppfatning er det særlig to hensyn som påvirkes av måten et byråd oppnevnes på. Det er sikringen av posisjoner og gjennomslag for sakene. *Sikring av posisjoner* lar seg best realisere dersom man har en ordning med innsetningsvedtak. En slik ordning innebærer normalt at byrådsdannelsen støttes av en pluralitet av stemmene i bystyret, selv om denne pluraliteten ikke nødvendigvis overstiger femti prosent av representantene. Det viktige er at ingen av byrådsalternativene er i stand til å mobilisere like stor eller større støtte enn det alternativet som velges. Når det gjelder *gjennomslag for sakene* er det mye som taler for en utpekingsordning som den mest effektive. Her behøver ikke byrådet å binde seg for tett til bestemte permanente samarbeidspartnere i bystyret, men kan til enhver tid søke støtte til sakene der den finnes, og ofte på den andre siden av de herskende politiske demarkasjonslinjer. Dette bidrar til å styrke

byrådets politiske effektivitet og handlekraft, men da med en økt risiko for at man kan møtes av mistillitsforslag underveis.

Samlet står vi altså overfor en type kryssende hensyn som vi kjenner til fra aksjemarkedet, hvor man må foreta en avveining mellom størrelsen på avkastningen og den risiko man løper ved å satse på bestemte aksjeinvesteringer. Svaret på hva som er den optimale strategien avhenger derfor av hvordan de to hensyn vektlegges, men det avhenger samtidig av hvordan de to ordninger for byrådsetableringer blir praktisert. Det som fremfor alt kjennetegner den politiske situasjonen i Oslo kommune er at det har vært høy grad av stabilitet rundt de enkelte byrådsdannelser gjennom de mer enn 20 år den parlamentariske styringsordning har vært praktisert, til tross for at de fleste byråd - i hvert fall hva deres sammensetning angår - ikke har kunnet støtte seg på en majoritet i bystyret. I de analyser som følger (kapittel 3 og 4) skal vi se nærmere på hvordan ordningene med innsetningsvedtak og utpeking har blitt praktisert.

3 Hvorfor ønske om utpeking i stedet for innsetting?

3.1 Ønske om bedre samsvar mellom parlamentarisk system på nasjonalt nivå og kommunenivå

Oslo kommune viste i sin søknad om forsøk med nye regler for byrådsdannelse for det første til at det siden parlamentarismeloven ble vedtatt i 1985 hadde skjedd en gradvis tilpasning av det parlamentariske styringssystemet i kommuneforvaltningen til systemet på nasjonalt nivå, men at valg av byråd ble opprettholdt ved vedtakelsen av ny kommunelov i 1992. Lovgivers begrunnelse for ikke å endre paragrafen var at det var lange tradisjoner i den kommunale forvaltning for at oppnevninger til politiske verv skjer ved valg.

Oslo bystyres finanskomité kommenterte dette slik i sin innstilling til bystyret (sitat): ”tradisjonen med at oppnevning til politiske verv på kommunalt nivå skjer ved valg, er utviklet og tilpasset et annet styringssystem enn det parlamentariske. I et parlamentarisk styringssystem er det den parlamentariske situasjonen i bystyret som bør være bestemmende for når det skal foretas skifte av byråd og hvem som skal danne nytt byråd. Det forhold at det skal foretas valg av nytt byråd etter kommunevalg og at det skal skje med formell valghandling i bystyret, synes fremmed i et parlamentarisk system. Det synes heller ikke å foreligge rettslige grunner som hindrer en tilpasning av kommuneloven til en ordning som innebærer at ordføreren, når den parlamentariske situasjonen tilsier det, plikter å gi et partis byrådsleder kandidat i oppdrag å danne et nytt byråd.” (Finanskomitesak 154/2001).

Det å endre reglene slik at kommune- eller byparlamentarismen ble mer lik ordningen på nasjonalt nivå var slik i seg selv en viktig begrunnelse for søknaden om forsøk med nye regler. I kommentarene til vedtekstpunktene viser byrådet til at bestemmelsene er lagt så nært som mulig opp til de uskrevne regler som gjelder for regjeringsdannelser, men innenfor rammen av kommunelovens grunnleggende regler om styringssystemet for kommunene.

3.2 Taktisk stemmegivning, uklare politiske skillelinjer og sammenveving av bystyrekonstituering og byrådsdannelse

For det andre pekte byrådet i sin innstilling på at uheldige sider ved ordningen med valg av byråd mange ganger hadde blitt tatt opp fra bystyrets talestol. Reglene hadde ført til taktisk stemmegivning og til at enkeltpartier fikk en uklar stilling i forhold til posisjons-oppisjons-konstellasjonene i kommunepolitikken. Taktisk stemmegivning kunne også føre til at det ble etablert byråd som ikke avspeilet det parlamentariske styrkeforholdet i bystyret med de konsekvenser dette kunne tenkes å få for styringsstabiliteten i Oslo kommune. Dersom bystyret ønsket det kunne det dessuten i prinsippet ”plukke” byråds kandidater fra ulike lister, slik at det endelige byrådet kunne komme til å bestå av kandidater fra ulike byrådsforslag. I tillegg hadde en fra bystyrets talestol også tatt opp det en oppfattet som en uheldig sammenveving av prosessen med konstituering av bystyre og dannelse av byråd.

For å forstå argumentasjonen er det nødvendig å gå nærmere inn på hvordan framgangsmåten for dannelse av byråd er regulert i kommunelovens § 19.3 og 4:

I § 19.3 heter det: ”Ved videreføringen av parlamentarisk styringsform velger kommunestyret eller fylkestinget selv et råd i det konstituerende møtet etter et kommunestyre- eller fylkestingsvalg. Når kommunestyret selv har vedtatt at det sittende rådet skal fratres eller er blitt meddelt at rådet skal fratres, skal valg av nytt råd foretas senest i det neste møtet. Rådet tiltrer straks det er valgt.” Den nærmere framgangsmåten reguleres så i § 19 4: ”Et forslag til råd skal inneholde det antall navn som ønskes i rådet og skal angi hvem som skal være rådets leder og nestleder. Det må enten

stemmes for et av forslagene eller stemmes blankt. Det forslaget som får flest stemmer er valgt. Foreligger det flere enn to forslag, må et forslag likevel ha tilslutning fra flertallet av de avgitte stemmene for å være valgt. Får ingen av forslagene slik tilslutning, skal det stemmes på nytt over de to forslagene som fikk flest stemmer. Det forslaget som ved denne avstemningen får flest stemmer er valgt.”

For å illustrere diskusjonen i bystyret rundt reglernes praktisering og konsekvens viser vi i det videre til konstitueringsdebattene i bystyret etter kommunevalgene i 1995 og 1999.

Ved kommunevalget i 1995 hadde byrådet Gerhardsen (A og SV) sittet med makten siden 1. januar 1992. Kommunevalget høsten 1995 ga imidlertid et borgerlig flertall i bystyret med 34 representanter til de fire borgerlige partiene H, F, KrF og V mot 25 for A, SV og RV. Av det borgerlige flertallet hadde dessuten H og F flertall i bystyret med henholdsvis 17 og 13 representanter. Det lå således (matematisk) til rette for et borgerlig flertallsbyråd. Høyre, KrF og Venstre hadde imidlertid laget en samarbeidserklæring før valget, uten F, og resultatet ble at det ved konstitueringen forelå 3 alternative byrådsforslag; ett fra H, KrF og Venstre, ett fra F og ett fra Arbeiderpartiet.

Britt Hildeng (A) beskrev situasjonen slik før hun la fram forslag til byråd utgått fra A: ”På natten etter 11. september og dagene som fulgte trodde de fleste av oss, og de fleste politiske aktører, at Oslo skulle overtas av et borgerlig styre. Etter 5 ukers byrådsforberedelser kunne vi imidlertid konstatere at den tilsynelatende flertalls-konstellasjonen som fremsto etter valget var borte. Etter sonderinger, med hjelp fra ordføreren, kunne H vise til at det bare var 21 representanter bak et slikt borgerlig byråd som ordføreren har fremmet forslag om (H, KrF og Venstre, vår anmerkning). Samtidig kunne man observere at det var en erklært fiendtlighet mellom de to største partiene på borgerlig side, mellom H og F. Når dette ble situasjonen og det ble konstatert at det ikke fantes noe politisk tyngdepunkt for et borgerlig byråd, ble A informert av ordføreren og bedt om å gjøre sonderinger for mulig byrådsdannelse.”

Ved voteringen ble det stemt enkeltvis over de tre forslagene i den rekkefølge de ble fremmet. I første valgrunde falt alle de tre forslagene; byrådet H, KrF og V falt mot 21 stemmer; As forslag

mot 24 stemmer og Fs forslag mot 13 stemmer. Ingen av forslagene fikk altså alminnelig flertall og en måtte gå til votering i andre omgang. H, KrF og Venstres forslag falt mot 21 stemmer. As forslag fikk 24 stemmer og Fs forslag falt mot 13 stemmer. RV stemte blankt. Dermed var byrådet Gerhardsen (A) valgt. I følge protokollen ble det altså stemt over alle byrådsalternativene også i andre valgomgang, men i følge reglene burde kun de to alternativene med flest stemmer vært med til andre valgrunde. I praksis ville det imidlertid neppe ha endret utfallet, da F med all sannsynlighet ville stemt blankt i stedet for å stemme på sitt eget alternativ. Vi merker oss imidlertid at det synes å ha vært noen uklarheter i den beskrevne voteringen.

I bystyredebatten (Bystyreforhandlinger 25.10.1995) ble avstemningsreglene berørt av flere representanter:

Dorum (V): ”(..) På grunn av de spesielle voteringsreglene under Oslo-parlamentarismen er det mulig for F å faktisk sette inn et sosialistisk alternativ, ut fra det synspunkt at det er man saklig og taktisk best tjent med. (.....) Hvis man går så langt i matematikken at man glemmer politikken, da får man tenke over at man en dag skal gjøre rede for det.”

Gerhardsen (A): ”Dette er ikke matematikk. Dette er også politikk. Vi vil ikke regjere på noen nåde. Vi regjerer på grunnlag av en sterk politisk plattform, men vi er klar over begrensningene. ...Det er et vanskelig bystyre å regjere. Jeg er ikke sikker på at de to andre alternativene som framtrer i dag, ville fått det svært mye enklere når de skulle møte bystyret.”

Aller lengst i sin kritikk av reglene gikk Carl I. Hagen (F) i sitt innlegg: ”Loven er jo slik, at dersom ikke F hadde vært så seriøst og ansvarlig som vi er, kunne vi hatt det moro med å stemme på fire kandidater fra ett forslag og fire kandidater fra et annet forslag, og i realiteten satt sammen et byråd utgått med fire fra H og fire fra A. Slikt har vi ikke hatt i tankene, men selve systemet bør ikke tillate den slags når det etableres et byråd. Hele problematikken og hvorledes det framkommer bør gås igjennom, for å se om det ikke kan være ønskelig med noen lovendringer, og enkelte ting som likestiller det noe mer med den prosessen som skjer når landet skal få en ny regjering.”

Berit Jagmann (RV): ”Det er ikke tvil om at det er et borgerlig flertall i bystyret i Oslo, uansett om vi liker det eller ikke. RV vil selvsagt ikke stemme for et borgerlig byrådsalternativ. Det overrasker neppe noen. Men slik situasjonen er vil vi heller ikke gi vår stemme til As byrådsforslag, og selvsagt heller ikke til et byrådsforslag fra F. Vi vil derfor benytte oss av vår rett til å stemme blankt. Vi synes SV burde gjort det samme. I dag er det F som tjener på at det blir valgt et A-byråd, og ikke byens innbyggere. ..(...) For to år siden skulle det gamle A og SV byrådet gjenvelges. Det oppsto en litt pussig situasjon. Reglementet var sånn at man bare ble valgt for 2 år. På møtet stemte 29 representanter, A, SV og SP for byrådet, mens 30 stemte blankt. Dette kunne ikke byrådsleder Gerhardsen leve med. På bystyremøtet i januar 1994 tok han derfor saken opp igjen og kom med en byrådserklæring, for, som han selv sa: Vi kan ikke leve med at 29 representanter uttrykker sin støtte til byrådet, mens 30 ikke vil si hva de foretrekker. Det som var uklart i desember må bli klart i kveld.”

SVs Kari Pahle sa i det samme møtet at: ”Oslos parlamentariske system forutsetter at det er vilje hos et flertall i bystyret for å erklære at de aktivt slutter seg til hovedlinjene.” Men som sagt, dette er hele to år siden, og det har skjedd mye rart på de to årene kan man tro. I hvert fall er det nok mange som ønsker å løpe fra sine ord.”

Tetzschner (H): ”Jeg vil også be representantene, og kanskje særlig F, å tenke gjennom hvorfor vi har ordningen med to valgomganger. Jo, selvfølgelig for å imøtekomme F og andre partiers ønske om å stille en liste slik de helst ser den. Grunnen til at vi har en annen valgomgang er nettopp at de som får færrest stemmer i første omgang kan tenke den situasjonen igjennom, vel vitende om at hvis man fastholder sin stemmegivning fra første runde, så velges de som har fått flest stemmer, ikke flertall, men stemmer i et simpelt flertall i andre runde. Det vil si at man utmerket godt vet hva som skjer hvis man fastholder sin stemmegivning i begge runder. Det er realiteten.”

Også ved konstitueringen etter valget i 1999 ble reglene for innsetting av byråd diskutert. I møtet 27. oktober 1999 fremmet ordfører Ditlev-Simonsen forslag til et nytt Høyre-byråd, mens F foreslo et byråd utgått fra F. Etter en del diskusjon rundt

voteringsrekkefølgen ble resultatet av voteringene at Hs forslag fikk 23 stemmer (H, KrF og V) og Fs forslag fikk 10 stemmer (F). Det ble registrert 26 blanke stemmer. Da ingen av forslagene fikk alminnelig flertall, ble det foretatt annen gangs votering. Hs forslag fikk 23 stemmer (H, KrF og V) og Fs forslag fikk 10 stemmer (F). Hs forslag fikk altså fleste stemmer og ble vedtatt, noe som resulterte i at byrådet Huitfeldt (H) kom til makten.

I denne debatten var det imidlertid særlig sammenvevingen av bystyrekonstituering og valg av byråd som fikk oppmerksomhet (Bystyreforhandlinger 27.10.1999).

Etter at Ann-Marit Sæbønes (A) i debatten hadde konstatert at det ikke var grunnlag for å komme med forslag om et byråd utgått fra A, kommenterte hun prosessen rundt konstitueringen på denne måten: ”Denne prosessen har nok en gang vist at valg av byråd og konstituering av bystyret knyttes for nært opp til hverandre. Dette har utgangspunkt i den parlamentariske kuriositet at byrådet må velges av bystyret. A mener at bystyrets partier må drøfte om valg av byråd skal skje uavhengig fra bystyrets konstituering og om det er måter å få dette til på.”

Kari Pahle (SV): ”Jeg håper de borgerlige partiene har lært av prosessen denne gang. Bystyret bør nå vurdere om vi kan finne andre måter å foreta valg av byråd på. SV mener det er svært uheldig for byen at forhandlingene om byrådsdannelsen blir så sterkt knyttet opp til forhandlingene om vervene i bystyret og bydelsutvalgene som det er blitt denne gangen. Ordfører må for framtida ta et langt sterkere grep om forhandlingene i bystyret. Vi kan ikke ha en leder av dette arbeidet som blir satt delvis ut av spill av egne partifeller”

I den debatten som er referert her, berøres to hovedspørsmål. Det ene er knyttet til spørsmålet om sammenveving av bystyrekonstituering og byrådsdannelse, mens det andre har å gjøre med partienes ”taktikeri” knyttet til avstemningene over ulike byrådsalternativer.

3.3 Klargjøring av ordførers rolle

I søknadsdokumentene til departementet er ordførers rolle ved utpeking diskutert. Det diskuteres imidlertid ikke eksplisitt at nye regler også kunne være et ledd i å klargjøre rollefordelingen

mellom ordfører og byrådsleder ytterligere i Oslo-parlamentarismen. I våre intervjuer fremkommer det imidlertid at dette også var et forhold som ble tatt i betraktning av flere informanter i vurderingen av behovet for nye regler. Flere påpeker at et element i vurderingene var å gi ordfører en mer direkte og framskutt rolle i forhold til styringssystemet uten at dette medførte rolleblanding mellom ordfører og byrådsleder. For å forstå dette argumentet er det nødvendig å se nærmere på ordførerens posisjon i Oslo-parlamentarismen:⁴

Både i formannskapsmodellen og i den parlamentariske modellen er ordføreren byens fremste folkevalgte representant og leder av bystyrets møter. Bare på ett punkt oppstår det en formell forskjell mellom ordførerens oppgaver under de to styresettene. En parlamentarisk styrt kommune har ikke noe formannskap, slik at ordførerens oppgave som leder av formannskapet faller bort. Det er byrådslederen som er tiltenkt rollen som den mest sentrale og profilerte politiker under et parlamentarisk styringssett, men ordningen med ordfører bidrar til at vi langt på vei kan snakke om en todelt ledelse i parlamentariske kommuner.

Ordføreropp-gaven inneholder mange ulike viktige roller. Figur 3.1. under viser hvordan ordførerens ulike roller kan plasseres i forhold til de to dimensjonene helhet/part(i) og intern/ekstern aktivitet.

⁴ Kilde for diskusjonen av ordførerrollen er Hagen mfl. 1999, side 82ff.

Figur 3.1 *Ordførerens ulike roller (Kilde: Hagen mfl. 1999:83).*

		Aktivitet rettet	
		Internt	Eksternt
Legger vekt på å representere	Helhet	Møtelederen Meglerrollen Utpekerrollen	Gallionsfiguren Ombudsrollen
	Part(i)	Partipolitikerrollen ("Apparatsjik")	Partipolitisk markedsfører

Det å være ordfører har tradisjonelt betydd en kombinasjon av alle disse rollene, men de ulike rollenes tyngde har variert. Ordførerrollen er i liten grad styrt av formelle regler og instruksjoner.

Rollen som møteleder innebærer ordførerens formelt pålagte oppgave som leder av bystyrets møter. Denne oppgaven kan innebære mer eller mindre politisk maktbruk. Møtelederen kan legge føringer for den politiske prosessen i bystyret gjennom å påvirke dagsorden, bestemme voteringsrekkefølge og ved å foreslå taletid. Ordføreren har vært sentral i arbeidet med å få til omforente løsninger og brede kompromisser blant partiene i bystyret. I kommentarene til kommuneloven heter det at ordføreren skal være "den samlende skikkelsen innad" (Overå og Bernt 1997:67).

Som politiker kan ordføreren ta opp og ha innflytelse på konkrete saker. Enhver ordfører er valgt inn på en politisk liste. En ordførers politiske innflytelse kan ha flere kilder. For det første er vanligvis den som velges til ordfører en betydningsfull politiker. For det andre kan ordføreren i formannskapssystemet få

innflytelse gjennom formelle organer, f.eks gjennom sin ledelse av formannskapet, og ikke minst gjennom det nære samspillet som kan eksistere mellom ordfører og rådmann. For det tredje kan den eksponerte rollen utad gi ordføreren anledning til å profilere politiske standpunkter og ta politiske initiativ. Og for det fjerde kan ordførerens innflytelse være av mer uformell og intern art: ved påvirkning gjennom sin partigruppe og ved den kontakt ordføreren har med et bredt spekter av politikere i bystyret.

Rollen som byens ansikt utad, gallionsfiguren, er i høyeste grad en ekstern oppgave, knyttet både til representasjon og til kontakt med byens borgere. Tradisjonelt har ordføreren vært den mest typiske og synlige ombudsmannen i kommunepolitikken. Ombudsrollen innebærer imidlertid noe annet enn den rene representasjonsrollen. For å være ombud må man ha en viss politisk innflytelse, ved å ha mulighet til å ta opp saker for innbyggerne som henvender seg til ordføreren. I noen grad vil representasjons- og ombudsoppgavene gå hånd i hånd. Gjennom representasjon får ordføreren et vidt spekter av byens borgere i tale, og hans/hennes synlighet utad vil gjøre vedkommende til et naturlig kontaktpunkt for mange enkeltpersoner og grupper. En ordfører helt uten politisk innflytelse, vil sannsynligvis bli en mindre betydningsfull representasjonsfigur.

Gjennom sin tydelige rolle i offentligheten, er ordføreren ofte sitt partis største stemmesanker og markedsfører. Ønsket om å være ”hele byens ordfører” må derfor ofte balanseres mot ønsket om å markere eget parti overfor velgerne.

Akkurat hvor tyngdepunktet for ordførerrollen ligger i den enkelte kommune, avhenger av en rekke forhold, ikke minst av de politiske konstellasjoner i kommunestyret og av ordførerens personlige egenskaper og ønsker. Makten knyttet til ordførerens politikerrolle vil sannsynligvis avhenge av ordførerens politiske basis i bystyret. En ordfører fra et stort parti, med solid majoritet i ryggen, vil trolig ha betydelig mer innflytelse enn en ordfører fra et lite parti, eller en ordfører med vaklende flertall i bystyret i ryggen. Ordførerrollen er med andre ord ikke entydig gitt. Det er relativt stort rom for ordføreren selv til å prege sin rolle gjennom de valg han tar og gjennom den person han er.

Evalueringen av parlamentarismen i Oslo fra 1999 sammenlignet med formannskapsmodellene som de tre andre storbyene hadde på

det tidspunktet, viste at ordføreren i Oslo ble oppfattet som mindre innflytelsesrik enn i de andre storbyene, men han var slett ikke uten politisk makt, spesielt gjaldt dette i eget parti. En del var imidlertid opptatt av de problematiske sidene ved en svært tydelig politisk ordfører, fordi en svært synlig ordfører kan sette byrådslederen i skyggen og skape uklarhet om hvem som er den øverste politiske ansvarlige i kommunen. De fleste informantene i Oslo sa seg i (1998 og 1999) stort sett fornøyd med hvordan ordførerrollen i Oslo hadde utviklet seg etter at den parlamentariske styringsmodellen ble innført, og en kunne stort sett leve med de rollekonfliktene som hadde oppstått mellom ordfører og byrådsleder. En var imidlertid meget bevisst på at ordningen kan by på problemer dersom ordføreren fullt ut utnytter det eksterne innflytelsespotensialet som ligger i rollen. Noen var opptatt av at ordføreren i større grad bør få en rolle i likhet med stortingspresidenten i det nasjonale systemet. En mer tilbaketrukket og mindre politisk ordfører kan føre til at byrådet, både leder og enkeltbyråder, blir mer synlige for befolkningen, i likhet med det statsministeren og statsrådene er på nasjonalt plan.

Selv om det ikke var mange eksempler på tydelige spenninger eller ”gråsonekonflikter” mellom ordføreren og byrådsleder var det altså informanter som tok til orde for at ordførerens rolle kunne (og burde) tydeliggjøres enda bedre gjennom å legge til rette for tilnærming til rollen som en slags ”bystyrepresident” etter mønster fra sentralt nivå. En slik rolle ville blant annet innebære at ordføreren skulle få ”konstitusjonelle oppgaver”, blant annet knyttet til dannelsen av nytt byråd. Med utpekingsforsøket har en nettopp søkt å tydeliggjøre ordførerens rolle ved å definere hvilke plikter ordføreren har ved byrådsdannelse. Slik har en også søkt å skille enda tydeligere mellom ordførerens og byrådslederens rolle i kommune-/byparlamentarismen.

4 Effekter av utpeking

4.1 Ordførerens makt og rolle

Som vi har sett i forrige kapittel viser informanter til at utpekingsordningen var ment å tydeliggjøre ordførerens rolle ved byrådsskifter. Sann sett kan ordningen også være med på å tydeliggjøre skillet mellom ordførerrollen og byrådslederrollen, og understreke de interne oppgaver ordføreren har som bystyrets fremste tillitsvalgte. Byrådslederens makt og rolle er drøftet i et eget avsnitt 4.2. Mens ordføreren under systemet med innsetningsvedtak ivaretok en forholdsvis passiv rolle som leder av bystyrets forhandlinger, innebærer dagens forsøksordning - med utpeking – at ordføreren aktivt skal søke frem til kandidater som ledere av byrådet. Dette innebærer at ordføreren har en eksplisitt og selvstendig forpliktelse til å vurdere og bedømme den generelle politiske situasjonen i bystyret, og foreta konkrete sonderinger av hvilke partikonstellasjoner/-allianser som kan være aktuelle som basis for byrådsdannelse.

Som kommentert innledningsvis er det så langt i forsøksperioden få eller ingen situasjoner hvor ordførerens nye rolle er blitt prøvd fullt ut. Et sentralt spørsmål i evalueringen har likevel vært i hvilken grad ordføreren har vært aktiv ved byrådsendringer siden forsøket ble etablert i 2003. Hvordan vurderes ordførers engasjement nå sammenlignet med perioden før utpekingsforsøket? I mangel på empiri har imidlertid intervjuene vel så mye dreid seg om hvordan praksis bør være. Hvilke utfordringer kan han eller hun komme til å stå ovenfor? Bør reglene utdypes ytterligere, eller bør praksis utvikles mer uformelt over tid? Er det enighet eller uenighet blant ulike grupper i bystyret om dette?

Ordførerens myndighet til å utpeke byrådsleder kandidat er regulert i vedtektenes § 2-1: ”Når den parlamentariske situasjonen i bystyret tilsier det, har ordføreren, på bystyrets vegne plikt til å gi en byrådsleder i oppdrag å danne et nytt byråd. Ordføreren utpeker den byrådsleder kandidaten som ordføreren etter politiske sonderinger antar kan samle størst oppslutning i bystyret for sitt byråd. ... Skjer byrådsskifte som følge av et kommunestyrevalg, skal den personen som til enhver tid formelt innehar ordførervervet ha oppdraget.”

Det er tre punkter i vedtektene og Kommunal- og regionaldepartementets kommentarer til disse som er av særlig interesse for evalueringen:

For det første: I Kommunal- og regionaldepartementets kommentarer til reglene (KRD 2002a) ble viktigheten av at ordførerens plikt skjer på vegne av bystyret påpekt. Bystyret er altså ikke fratatt sin instruksjonsplikt som følge av den nye regelen. Uten en slik presisering i regelen ville endringen ”gripe inn i de fundamentale reglene om funksjons- og kompetansedelingen mellom kommunestyre, ordfører og kommuneråd, og slik være i strid med forsøksloven.” Departementet påpekte derfor at selv om ordfører har utpekingsmyndighet, så må det fortsatt presiseres at kommunestyret beholder sin instruksjonsmyndighet. Dersom ordfører ikke utøver sine oppgaver i tråd med bystyrets ønsker, må vedkommende kunne instrueres i forhold til utøvelsen av oppgavene. Byrådet viser i sine kommentarer til at en slik framgangsmåte også vil være i tråd med de politiske spillereglene som har utviklet seg i Oslos parlamentariske system Bystyret vil alltid kunne bruke instruksjonsmyndigheten overfor en ordfører som etter deres oppfatning opptrer uakseptabelt i forhold til bystyrets vilje. Byrådet påpeker dessuten at ”den parlamentariske dynamikken vil kunne ordne opp i forhold til en egenrådig ordfører som utpeker ”feil” byrådsleder. Et byråd som ikke aksepteres i bystyret vil få meget kort levetid.

For det andre: I byrådets kommentarer til vedtektpunktene defineres en parlamentarisk situasjon som en situasjon som kan oppstå ved mistillitsvedtak, ved kabinettspørsmål og som følge av endret politisk sammensetting av bystyret etter valg. Ny byrådsdannelse skjer altså ikke automatisk i forbindelse med kommunevalg, med mindre den parlamentariske situasjonen tilsier det. Det

uttrykkes eksplisitt i vedtektenes § 2-3 at et byråds funksjonstid er uavhengig av bystyrets valgperiode. Det er således ikke noe krav om at ordføreren ”automatisk” skal gå en runde etter valg.

For det tredje: Det presiseres videre i byrådets kommentarer til vedtektene hvor viktig det er at ordføreren opptrer upolitisk i utpekingsprosesser, og at det forutsettes at samtlige partier innkalles med henblikk på å avklare hvem som bør få oppdraget med å danne byråd. Dersom den utpekte byrådsleder kandidat ikke lykkes med å danne byråd, må denne vende seg til ordføreren igjen for at denne skal starte nye politiske sonderinger. De politiske sonderingene anses ikke for å være avsluttet før et byrådsalternativ er klarlagt.

Informantene i evalueringen av utpekingsforsøket er enige i at ordføreren i Oslo formelt sett har fått en tydeligere og potensielt mer innflytelsesrik rolle ved byrådsdannelser gjennom utpekingsforsøket. Særlig viktig blir den når den parlamentariske situasjonen er uavklart og ved tids- og mediepress. Som vist innledningsvis i rapporten har det imidlertid, kanskje med ett unntak som diskuteres under, ikke vært noen parlamentariske situasjoner etter at de nye vedtektene trådte i kraft, - hvor ordførerens nye rolle for alvor har blitt prøvd. Det er således ingen praksis som har satt seg. Evalueringen har derfor i stor grad dreid seg om å høste informantenes oppfatninger om hvordan ordførerens rolle *bør* være i utpekingsordningen, dvs. *hvordan praksis bør utvikles*. Her er det noe ulike oppfatninger blant våre informanter. Langt på vei går disse ulike oppfatningene langs de politiske skillelinjene mellom opposisjon og posisjon, men det er også nyanser i vurderinger på tvers av disse skillelinjene.

Det er først og fremst forståelsen av hva som er en parlamentarisk situasjon, og som derfor skal gi grunnlag for sonderinger fra ordførerens side, det er noe ulike oppfatninger om. Som vist ovenfor definerer byrådet i sine forarbeider en parlamentarisk situasjon som en situasjon som kan oppstå ved mistillitsforslag, kabinettspørsmål eller endret politisk sammensetting av bystyret etter valg. I forståelse med denne formuleringen har ordføreren derfor ikke handlet i kraft av sin utpekerrolle så langt i forsøksperioden. Blant våre informanter er det imidlertid en situasjon som trekkes fram, hvor det er uenighet om hvorvidt ordføreren burde ”gått en runde” med gruppelederne og gjort politiske sonderinger

for å få avklart om byrådetts parlamentariske grunnlag fortsatt var til stede. Den situasjonen det vises til er situasjonen etter valget i 2003, da byrådet Lae fikk endret sammensetting ved at KrF og Venstre gikk ut av byrådet, mens Fremskrittspartiet kom inn, og fikk 2 av 6 byråder.⁵ Daværende ordfører Per Ditlev-Simonsen tolket ikke denne endringen som en parlamentarisk situasjon som fordret at han burde ta kontakt med gruppelederne i sakens anledning. Representanter for opposisjonen er imidlertid av den oppfatning at det i denne situasjonen hadde vært rom for å vurdere annerledes, nemlig at ordføreren skulle ha tatt kontakt med gruppelederne. Det begrunnes med at byrådetts politiske tyngdepunkt var flyttet til høyre, og at det kunne sås tvil om byrådetts parlamentariske grunnlag i bystyret etter at Venstre og KrF gikk ut av byrådet. Endringen innebar samtidig at all opposisjon ble samlet til venstre for byrådet, og denne kunne derfor i flere situasjoner opptre mer samlet enn situasjonen hadde vært da opposisjonen var delt mellom en venstre- og en høyrefløy. Når denne opposisjon samtidig var numerisk sterkere enn byrådskoalisjonen er det ikke helt urimelig å tolke dette som en endret parlamentarisk situasjon, selv om KrF og V ved sin utreden av byrådet ga den nye koalisjonen sin ”velsignelse”.

Følgende utdrag fra meningsutvekslingen i bystyret 29. oktober 2003 illustrerer synspunktene (Bystyreforhandling 29.10.2003):

Rune Gerhardsen (A): ”Folket tok et skritt til venstre, byrådet går til høyre. Jeg har sett at byrådslederen mener at dette ikke er et nytt byråd. Byrådslederen er den samme, han har bare gjort et par mindre vesentlige og etter sigende helt udramatiske utskiftninger i byrådet. Byrådslederen og hans nære medarbeidere er antakelig de eneste i fedrelandet som ser det på denne måten (...) At de to partiene (V og KrF, vår anmerkning) i avtaleform velsigner at det dannes hører med til situasjonens merkverdigheter. Ikke noe parti med selvoppholdelsesdrift lar seg presse ut av politiske situasjoner og applauderer senere for utpresserne, i hvert fall i lengden (..) Det skifte av byrådspartner som H her gjør, gir et svakere og trangere politisk grunnlag. Jeg minner om at i politikken er det som kjent ikke alltid matematikken som gjelder. Det politiske tyngdepunktet i det bystyret som vi nå sitter i, ligger et sted i krysspunktet mellom mellompartiene og A. Det byrådet som nå har tatt plass på første

⁵ I februar 2004, fikk F ytterligere en byråd.

bank, trekker politikken mot høyre, men tyngdepunktet i bystyret blir jo liggende. Man kan kjempe mot mye, men ikke mot tyngdekraften. Derfor går vi spennende tider i møte.”

Bård Folke Fredriksen (H): ”Som også forrige taler refererte, inviterte H til et flertallsbyråd. Hvorfor det ikke ble sånn kan man lese i avisene, men like fullt, det politiske tyngdepunktet som er avklart gjennom tre tidligere helhetlige budsjettavtaler og som nå skal videreføres i budsjettforhandlingene, er at dette bystyret har et tyngdepunkt i skjæringspunktet sentrum/H. Det er også uttrykt ved at den gjeldende byrådserklæringen er den samme som ved Lae-byrådets tiltredelse i år 2000. (...) Velgerne ville neppe ha forstått hvis valgresultatet ikke ga borgerlig styre eller ordfører.”

Svenn Kristiansen (F): ”(Men) jeg er litt forundret over denne debatten. Det er ikke mer enn tre-fire bystyremøter siden vi vedtok å ikke ha denne debatten, mot Fs stemmer. Vi skulle ikke velge byråd og ikke skulle byrådet komme med noen tiltredelseserklæring og en tiltredelsesdebatt. Det er jo det dette blir. Det er det dette er, det vi vedtok ikke skulle være i denne salen.”

Ola Elvestuen (V): ”Jeg registrerer at alle partier som så langt har talt er enige om at tyngdepunktet i bystyret ligger i sentrum. Dette gir V et godt spillerom og et godt handlingsrom i den kommende bystyreperioden. Vi har inngått en avtale med H, KrF og F om konstituering og å søke å få til budsjett i den kommende bystyreperioden. Den avtalen er vi godt fornøyd med. Den avtalen står vi bak med det vi har.”

Anne Katrine Tornås (KrF): ”Reglene for byrådsdannelse er endret siden forrige konstituering og byrådet er ikke på valg, selv om debatten her tyder på noe annet.”

Eling Lae (H): ”Til tross for retorikken fra A og SV er det altså slik at det byrådet som ble dannet i 2000 fortsetter nå etter at det er omdannet. Den samme byrådserklæringen som samarbeidserklæringen la til grunn gjelder fortsatt, og slik må det være når et parti går inn i et sittende byråd. Det er F fullt klar over, det har partiet akseptert, og det er ryddig. Dette kommer også klart til uttrykk i den tilleggsprotokollen til byrådserklæringen som er undertegnet av de to byrådspartiene og hvor vi har forsøkt å fange opp V og KrFs program for å muliggjøre et godt samarbeid med de to partiene i framtiden.”

Grunnlaget for at spørsmålet om det omdannede byrådens parlamentariske grunnlag hadde som debatten viser sin bakgrunn i den borgerlige sidens knappe politiske flertall i bystyret (30 mot 29), og det forhold at V og KrF hadde gått ut av byrådet. Spørsmålet om hvorvidt ordføreren, med grunnlag i utpekingsreglene, burde ha sondert med gruppelederne om hvorvidt det kunne være parlamentarisk grunnlag for et annet byråd, ble imidlertid ikke diskutert i bystyret, heller ikke etter at KrF og V til pressen uttalte at de ikke var støttepartier til det nye byrådet (sitat): ”Vi er ikke en del av byrådens parlamentariske grunnlag. Det eneste vi har enighet om, er konstitueringen og at vi skal forsøke å få flertall for ikke-sosialistiske budsjetter. Det gjelder uavhengig av hvilket byråd som sitter. Ut over budsjettet forholder vi oss til byrådet fra sak til sak”, sa Elvestuen til Dagsavisen 30.oktober 2003. Tirsdag 28. oktober uttalte KrFs Anne Kathrine Tornås på sin side til Dagsavisen, at ”vi vil ikke være en ”lame duck” i fire år”, og klargjorde samtidig at KrF ville kjøre sine egne saker og stemme i tråd med sitt program når det ikke gjelder budsjettet.”

På spørsmålet om hva som ligger i begrepet parlamentarisk situasjon mener noen av våre informanter at ordførerens rolle bør tre i kraft først når eksisterende parlamentarisk grunnlag har brutt sammen. Det blir framhevet at ordføreren verken skal eller bør holde noen formalisert eller institusjonalisert prosess om et nytt parlamentarisk grunnlag før det sittende byråd enten er felt eller selv melder sin avgang. Det er ingen parlamentarisk situasjon før byrådsleder har kastet kortene. Ordføreren bør ikke starte sonderinger før dette er avklart. Hvis ordføreren engasjerer seg tidligere kan hans rolle lettere bli oppfattet som politisk.

En informant uttrykker dette slik:

Ordførerens rolle inntreffer først i det øyeblikket den parlamentariske situasjonen oppstår. Ordføreren har ingen rolle før dette – hvis ordføreren går inn i forkant går han inn i et politisk terreng som tilhører gruppelederne.

En annen informant uttrykker seg slik:

Hovedregelen er at byrådet ikke går av før byrådslederen velger å gå av eller blir felt. (...) Du kan ikke ha et seminar gående i bystyret på noe som helst

tidspunkt om det skal være et annet byråd. Vi har et byråd inntil vi ikke har det. Det ville være helt utidig om ordføreren tar en runde med noen så lenge vi har et byråd.

Imidlertid er ikke alle informantene enige om at det ved enhver omstendighet etter valg kun er opp til byrådslederen å vurdere om byrådet skal gå av. Selv om man legger definisjonen over til grunn som hovedregel, betyr ikke det at det ikke kan oppstå situasjoner som er mer uklare. Informanter i opposisjonen mener at endringer i den parlamentariske situasjonen etter valget i 2003 faktisk førte til et nytt byråd basert på et nytt parlamentarisk grunnlag, og at disse endringene kunne ha vært håndtert annerledes av ordføreren.

Hvis man legger til grunn at det vil kunne eksistere slike ”gråsoner” for definisjonen av hva som er en parlamentarisk situasjon, kan ordføreren sies å ha potensielt større makt ved utpeking fordi han må utøve skjønn i sin definisjon av situasjonen. Ordførerens praktisering av skjønn foregår imidlertid ikke i et vakuum. Og spesielt kan det være grunn til å være oppmerksom på forholdet til byrådslederen og rolleavklaringen med denne. Én informant sier det slik:

Jeg tror at prosessen vil påvirkes av om man ved et skifte har å gjøre med en sterk byrådslederkandidat. Jeg tror at ved en sterk byrådslederkandidat vil vedkommende kunne styre mye av prosessen selv.

Det at informanter stiller spørsmål om ordføreren burde ha tatt en sonderingsrunde i 2003, viser det at det *kan* være grunnlag for en diskusjon om hvorvidt begrepet parlamentarisk situasjon bør klargjøres i vedtektene. Er det f.eks. grunnlag for å vedtektsfeste at ordføreren skal gå en formell sonderingsrunde ved større endringer i sammensettingen av (koalisjons)byråd, og etter valg for å komme en slik diskusjon i bystyret i forkjøpet? I Norge er en slik rutinemessig praksis ukjent på nasjonalt nivå, men det finnes eksempler fra andre land. Og hva er en stor endring i byrådet? Endringer i partisammensetting er utvilsomt en større endring enn personskifter i byrådet. Informanter oppgir at i vurderingen av hvorvidt ordføreren skulle starte sonderinger i 2003, la han vekt på å se hen til den nasjonale praksis i sammenliknbare situasjoner. Blant annet rådførte han seg med stortingsdirektøren.

Et argument som *kan* brukes for at ordføreren eventuelt bør ta en rutinemessig runde etter valg er kommunelovens og departementets presisering av at ordføreren opptrer på vegne av bystyret. Dersom det ikke er ønskelig med en slik runde, blir spørsmålet om hvilke virkemidler bystyret i så fall har for å prøve ordførerens skjønn i forhold til hva som er en parlamentarisk situasjon. Departementets og byrådets kommentarer til vedtektene åpner for at bystyret kan instruere ordføreren til å ta en sonderingsrunde. I følge informanter er instruksjon fra bystyret overfor ordføreren nærmest ukjent i Oslo-politikken. Et slikt vedtak i bystyret vil dessuten også forutsette at et flertall i bystyret støtter det. Dessuten er det, ifølge samme informant, mulig eller endog sannsynlig at en slik instruksjon vil bli betraktet som mistillit av det sittende byrådet. I praksis er det således lite sannsynlig at instruksjon av ordføreren vil komme på tale. Det mest realistiske parlamentariske virkemidlet som da gjenstår er mistillitsforslag på generelt grunnlag, dersom bystyret ikke er fornøyd med ordførerens skjønn mht. om man står overfor en parlamentarisk situasjon eller ikke. Å gripe til dette virkemidlet må imidlertid alltid vurderes opp mot de konsekvenser dette kan ha for samarbeidsklima og bystyrets legitimitet.

Det kan også hevdes at en nærmere detaljering av hva som er å betrakte som en parlamentarisk situasjon og hvordan ordføreren i så fall skal opptre (når), vil undergrave hovedintensjonen med utpekingsordningen: å rendyrke prinsippet om at byrådet sitter til det ikke lenger har tillit i bystyret eller selv velger å gå av. I denne sammenhengen er det mulig å se på situasjonen i 2003, hvor byrådet valgte å ikke gå av, men foreta utskiftinger uten at ordføreren foretok seg noe, som en logisk følge av negativ parlamentarisme.

Når først en parlamentarisk situasjon er oppstått, poengterer alle informantene nødvendigheten av at ordføreren opptrer upolitisk i utpekerrollen. Spørsmålet er om tydeligere og avtalte prosedyrer må til for å sikre ordførerens upolitiske og samlende rolle, eller om det er et spørsmål om tillit til den enkelte ordførers egenskaper. I byrådets merknader til vedtektene i byrådssak 2002 presiseres det at samtlige partier bør kalles inn når det skal avklares hvem som skal gis oppdraget. Dette er en måte å sikre at ordføreren ikke opptrer politisk i utpekerrollen. Det kan, som enkelte informanter foreslår, være klokt med et formøte med alle gruppelederne der det

fra ordførerens side gjøres rede for den prosedyren som vil bli brukt i sonderingsprosessen. Et flertall av informantene mener at ordføreren bør kalle samtlige gruppeledere inn én etter én, etter partigruppetørrelsen. Samtidig finnes det også informanter som åpner for at ordføreren kan ta kontakt med andre sentrale politikere i partiene.

Når en parlamentarisk situasjon oppstår vil det kunne oppleves som en politisk krisesituasjon. Hvorvidt ordføreren vil fungere godt i denne situasjonen vil sannsynligvis også i stor grad avhenge av det grunnlaget som er lagt gjennom hans øvrige ordfører-gjerning, ikke minst i hans eller hennes kontakt med gruppelederne i bystyret. En av våre informanter uttrykker det slik:

Det er i godværsdager at man lettere kan få orden på seilene, så de er sikret til storm.

4.2 Byrådsleders makt og rolle

Reglene for konstituering og funksjonstid framgår av vedtektenes § 2-2 og 2-3. Av disse følger det at den utpekte byrådslederkandidaten selv setter sammen sitt byrådskollegium og at nytt byråd konstituerer seg selv. Byrådslederen kan selv når som helst skifte ut medlemmer av byrådet og bestemme byrådets sammensetting. Byrådet sender melding til bystyret straks det har konstituert seg, og straks det har skjedd endringer i byrådets sammensetting. Byrådets funksjonstid er uavhengig av bystyrets valgperiode.

Med utpekingsordningen kan byrådslederkandidaten sies å få en sterkere og mer selvstendig rolle, både i valget av byrådsmedlemmer ved etablering av byrådet, og ved eventuelle skifter av enkeltpersoner i byrådet. Samtidig er byrådslederen også innenfor denne ordningen avhengig av å ta hensyn både til de andre byrådspartiene og til opposisjonen. Når bystyret stemte over hele byrådet, eventuelt ved utskiftning av enkeltbyråder, kan det argumenteres for at hvert enkelt byrådsmedlem hentet sin legitimitet og myndighet direkte fra bystyret. I ordningen med utpeking kan byrådsmedlemmenes legitimitet i større grad sies å være avledet fra byrådslederen. Et par av informantene er opptatt av at denne endringen i byrådslederens rolle er en sunn og fornuftig fordi den avskaffer den ulogiske og potensielt kaotiske

muligheten bystyret hadde til å innsette enkeltbyråder som ikke representerte det partiet eller de partiene som utgjorde byrådet. Jfr også det siterte innlegget fra C.I. Hagens i bystyret i 1995.

Et interessant spørsmål er hvor stort handlingsrom byrådsleder-kandidaten/byrådsleder har når det gjelder valg/utskifting av byråder. I byrådets merknader til vedtektspunktene (2002) sies det at byrådslederkandidaten har frihet innen sine politiske rammer (vår understrekning), dvs de rammer som hans eller hennes parti har gitt for byrådsdannelsen. Dersom flere partier har gått sammen om å danne koalisjonsbyråd, er det de deltagende byrådspartier som gjennom politiske avtaler gir rammer for byrådsdannelsen. Byrådslederens handlingsrom til å skifte ut byråder og gjøre endringer i byrådets sammensetting under sin funksjonstid, vil også holdes innenfor de politiske rammer som nevnt.

Gjennom disse kommentarene uttrykkes betydningen av at utpeking av byråder ikke skjer i et politisk vakuum, noe som selvsagt også ville være politisk uklokt av en byrådslederkandidat. Hvor sterkt partiorganisasjonene involverer seg, vil imidlertid ifølge våre informanter variere fra parti til parti. Her er det ulike kulturer. Byrådslederkandidatens handlingsrom betegnes likevel som ganske stort. Han eller hun har betydelig myndighet til å si ”nei” til foreslåtte kandidater. Aller størst er dette handlingsrommet antakelig i eget parti.

I evalueringen har et annet sentralt spørsmål vært om utpekingsordningen har noen praktisk betydning for forholdet mellom byrådslederen og resten av byrådet; og i hvor stor grad det i så fall avhenger av antallet partier som inngår i byrådet og dets parlamentariske basis? Og kan dette tenkes å få konsekvenser for bruken av kabinettspørsmål fra byrådet på den ene siden, og bystyrets tilbøyelighet til å stille mistillit på den andre siden? Kan det tenkes at byrådslederen stiller seg sterkere bak den enkelte byråd i en eventuell parlamentarisk situasjon rettet mot en enkeltbyråd, som følge av den nye prosedyren? Senkes terskelen for kabinettspørsmål, mens terskelen for mistillitsforslag høynes?

I forsøksperioden har det kun vært 4 mistillitsforslag rettet mot en enkeltbyråd, og byrådet har ikke ved noen anledning stilt kabinettspørsmål. Vi har således på dette punktet lite eller ingen empiri, bortsett fra informantenes vurderinger av byrådslederens rolle.

Hvorvidt byrådslederens makt øker/har økt som følge av utpekingsforsøket er det ulike vurderinger av blant våre informanter. En informant peker på at dette var en av intensjonene med forsøket, og i så måte ”bare skulle mangle.” Flertallet synes imidlertid å helle mot at det er byrådsleders erfaring, personlige egenskaper og autoritet som først og fremst avgjør hans posisjon i kollegiet og vis a vis bystyret. Informanter som selv har sittet i byråd peker på at lojaliteten til byrådsleder er stor, og at følelse av å være et tett kollegium ”kommer raskt”. Det at byrådsleder stiller seg bak sine byråder er, ifølge våre informant-er, mer avhengig av byrådets parlamentariske basis enn hvilke regler for byrådsdannelse som gjelder, selv om en ikke kan se helt bort fra at utpekingsordning kan ha en slik effekt over tid. Uansett ordning pekes det imidlertid på at en byrådsleder antakelig vil være mer tilbøyelig til å stille seg bak en byråd fra et koalisjonsparti enn bak en byråd fra eget parti. Særlig gjelder dette hvis byråden fra koalisjonspartiet har en framtrædende posisjon i eget parti.

4.3 Forholdet mellom bystyre og byråd

Sammenveving av bystyrekonstituering og byrådsdannelse – matematikk og politikk?

Som vi så fra debattene forut for utpekingsforsøket var sammenveving av bystyrekonstituering og byrådsdannelse et av temaene som ble brakt på bane. Rent praktisk innebærer en slik sammenveving at utpeking av byrådsleder og dannelse av byråd knyttes opp mot prosessen med å fordele andre kommunale verv, som ordfører, varaordfører og komitélederverv. I utgangspunktet vises det til at det er tradisjon for å fordele komitéledervervene matematisk etter bystyrets sammensetting. Samtidig redegjør informantene åpent for at disse vervene blir trukket inn i de politiske forhandlingene mellom byrådspartier og støttepartier, om saker og fordeling av arbeidsressurser.

Også i konstitueringen av bystyret etter siste valg (17.10.2007) ble spørsmålet tatt opp fra bystyrets talestol, og informantene har vært opptatt av temaet i intervjurunden. Selv om det med bakgrunn i kommunevalget ikke var tvil om det parlamentariske grunnlaget for det sittende byrådet høsten 2007, slik at det i utgangspunktet ikke var sannsynlig med skifte av byråd, ble ordfører og byråds-

leders rolle ved konstitueringen et tema. Det må her presiseres at situasjonen var spesiell i og med at den sittende ordfører trakk seg fra sitt verv like før valget (av grunner som ikke har betydning for denne analysen), og at det var varaordfører som fungerte som ordfører i tiden mellom dennes fratreden og konstitueringen av det nye bystyret.

Ann Mari Sæbønes (A) tok i 1999 til orde for at prosessen med byrådsdannelse og konstituering bør holdes atskilt. Utpekingsforsøket innebærer at byrådets funksjonstid er uavhengig av bystyrets valgperiode. I så måte legger forsøket til rette for at de to prosessene holdes atskilt. Når resultatet av et kommunevalg tilsier nytt byråd vil imidlertid problemstillingen fremdeles være aktuell. Erfaringen fra siste valg viser også at problematikken gjør seg gjeldende endog uten at valgresultatet taler for skifte av byråd. Fordelingen av posisjoner i bystyret kan oppleves å være av svært stor betydning for byrådets parlamentariske framtid.

Evalueringen viser således at det neppe er grunnlag for å tro at en utpekingsordning er tilstrekkelig for å unngå sammenveving av bystyrekonstituering og byrådsdannelse. Et interessant spørsmål i forlengelsen av dette er hvorfor en får slike sammenvevde prosesser, og hvilke effekter dette har for kommuneparlamentarismen? Selv om det ikke kan utelukkes at det også på nasjonalt nivå har forekommet situasjoner hvor fordeling av verv i Stortinget og regjeringdannelse er vevd sammen, er det utvilsomt ikke en problemstilling som har den samme oppmerksomhet i Stortinget.

Flere av informantene, både fra posisjonspartier og opposisjonspartier, gir til kjenne at dette spørsmålet oppleves som et dilemma. Samtidig peker de på ulike forklaringer på at prosessene vil bli mer sammenvevde på kommunenivå enn på nasjonalt nivå. For det første er det en viktig forskjell at Stortinget kun består av heltidspolitikere, mens en på kommunenivå både har heltids- og deltidspolitikere. Fordelingen av heltidsvervene er naturlig nok svært viktige for partiene. Gjennom heltidsvervene får partiene større organisatorisk kapasitet og oversikt enn hva som er tilfellet uten, og fordelingen av disse er derfor svært viktig. Det kan faktisk også argumenteres for at uten sammenveving ville valgene hatt liten betydning.

For det andre pekes det på kommunelovens formulering om at også opposisjon og øvrige grupper som ikke er i byråd skal ha

gode arbeidsforhold, jfr kommunelovens § 21: ”Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse.”

Sist, men ikke minst, viser informantene til at den fysiske samlokaliseringen av både byråd og bystyregrupper i Oslo rådhus, gjør det vanskelig å tenke seg at de to prosessene det er snakk om kan gjennomføres uten at de ”spiller over på hverandre”. ”Vi sitter jo hele tiden så nær hverandre”, sier en informant.

Spørsmålet er så hvilke parlamentariske effekter sammenvevingen kan få. Kan den få følger for rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder? Selv om en viss sammenveving synes uunngåelig, *kan* den bidra til en viss uthuling av rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder som utpekingsordningen i utgangspunktet var ment å bidra til. Noen av informanter blant bystyrets medlemmer mente at rollefordelingen i praksis ble ”snudd på hodet” i prosessen rundt konstitueringen av bystyret høsten 2007. En informant sier det slik:

Man skal være veldig bevisst på hva man gjør fordi man i andre sammenhenger er veldig opptatt av å følge parlamentariske arbeidsformer. Da må man vokte seg vel for at noen situasjoner i realiteten blir omvendt (...) i et radioprogram i høst sa en byrådsrepresentant at det var usikkert om det kunne fortsette hvis det ble en ordfører fra et sosialistisk parti. Og det er en merkelig parlamentarisk situasjon. En regjering og en stortingspresident har ingenting med hverandre å gjøre. Det er kun hvis regjeringen går av, at den andre delen tar styring. Å stille kabinettspørsmål på konstitueringen av bystyret høres helt merkelig ut. Dette er ikke parlamentarisme.

Når byrådspartier ”kjøper” seg støtte ved å gi bort heltidsverv, reises det et annet interessant spørsmål som bør diskuteres. Hva er konsekvensene av at en gjennom konstitueringen binder opp fordelingen av verv i bystyret for en fireårsperiode, mens byrådet kan komme til å gå av i bystyreperioden. Da kan (tidligere) byrådspartier sitte tilbake med færre heltidsverv enn de matematisk skulle hatt, mens (tidligere) støttepartier vil være gunstig stilt med heltidsverv resten av bystyrepolitikken.

Politikken må med andre ord hele tiden veies opp mot matematikken.

En mulig ordning som kan tenkes å kompensere for noen av de uheldige effektene ved denne sammenvevingen, kan igjen være å se hen til Stortinget. Partigruppene kan gå sammen og bli enige om det prinsipp og den praksis, at det største posisjonsparti tildeles ordførervervet og det største opposisjonspartiet tildeles varaordførervervet, slik praksis er på Stortinget. En slik løsning kan også bidra til mer forutsigbare og stabile rammer for ordføreren i den perioden utpekingsrollen eventuelt blir utløst, nemlig etter valg. At ordføreren selv ikke er en del av disse forhandlingene vil kunne gjøre utpekerrollen mindre sårbar.

Forankring av byrådsmakten i bystyret: Taktiske valg og politisk tyngdekraft

I et av Kommunal- og regionaldepartementets brev til kommunen om forsøksordningen (7.08.02) vises det til at (sitat): ” I et parlamentarisk system er et kommuneråds- og en regjerings funksjon (imidlertid) ikke helt sammenfallende. På kommunalt nivå har kommunestyret full styringsrett på alle områder. Et kommuneråd vil ikke ha utøvende myndighet på samme måte som regjeringen etter Grunnloven har på statlig nivå. Etter kommunelovens ordlyd vil et kommuneråd kun ha en plikt til å iverksette vedtak og sørge for forsvarlig saksforberedelse. Rådet har i utgangspunktet ingen annen avgjørelsesmyndighet enn det som følger av ansvaret som leder av administrasjonen. Rollen som utøvende myndighet, for eksempel å fatte enkeltvedtak, oppnevne styrer og lignende, følger for rådet etter delegasjon fra kommunestyret selv. (...) Det formelle argumentet knyttet til at kommunestyret selv bør velge råd, er at rådet utleder sin kompetanse fra kommunestyret. Det kan stilles spørsmål ved om det forhold at kommunestyret i forsøket mister kompetanse til å velge råd, også innebærer at legitimiteten for rådets egen kompetanse faller bort eller svekkes. Er det for eksempel tenkelig at kommunestyret lar være å gi rådet tilstrekkelig myndighet, fordi det ikke har tillit til det rådet som er pekt ut?”

Sitatet over referer til et formelt argument om at kommunestyret selv bør velge råd, fordi rådet utleder sin kompetanse fra kommunestyret. Samtidig så vi i kapittel 3 at nettopp misnøye med hvordan disse valgene fungerte i praksis, var en sentral del av

bakteppe for at man ønsket forsøk med utpeking i Oslo kommune. Også flere av våre informanter gir uttrykk for at utpeking bedre legger til rette for at det politisk mest styringsdyktige flertallet utgår fra bystyret og danne byråd. En informant uttrykte at:

Utpekingssystemet er en forutsetning for å ha et velfungerende parlamentarisk styringssystem. Det var alle disse avstemmingene som ble et problem. Ved byrådsdannelsen i 2000 fikk man ikke et flertall som stemte for, men et flertall som stemte mot (...). Det ene er at vi i beste fall fikk skinnavstemminger i bystyret fordi det må uansett være forhandlinger i forkant. Et parti kunne unnlate å gi sin støtte, men samtidig ikke motsette seg aktivt ved å ikke stemme mot.

Overgangen til utpekingsforsøk medfører altså mindre taktikkeri og spill ved byrådsdannelser. Videre blir det imidlertid interessant å spørre om byrådet nå oppleves som mer ”selvstendig” enn tidligere. Forhandlingene om ulike politiske samarbeidsløsninger skjer mindre eksplisitt, og partienes preferanser blir noe mindre synlig. Likeledes *kan* ordningen med utpeking av byrådslederkandidat tenkes å underkommunisere at bystyret er overordnet byrådet, og at byrådets myndighet er delegert fra bystyret. Et interessant spørsmål er om dette kan innebære at linjen mellom bystyre og byråd oppleves som svekket, noe som igjen kan få følger for bystyrets vilje til å delegerer myndighet til byrådet. På den annen side er endringen fra valg til utpeking relativt beskjeden, og de politiske konstellasjonene internt i bystyret, og mellom byråd og bystyre, vil kunne spille en betydelig større rolle for hvordan forholdet mellom bystyret og byrådet arter seg.

I evalueringen har vi gjennom intervjuene derfor også søkt å få informantenes vurderinger av eventuelle endringer i maktforholdet mellom bystyret og byrådet som følge av utpekingsforsøket.

Blant informantene er det noe delte oppfatninger om i hvor stor grad kommuneparlamentarismen skiller seg prinsipielt fra parlamentarismen på nasjonalt nivå, men flesteparten er av den oppfatning at forskjellene ikke må overdrives. Blant annet kan det synes uklart hva det *i praksis* innebærer at et kommuneråd ikke har utøvende myndighet på samme måte som regjeringen. Hvilke begrensninger setter dette i så fall for byrådets mulighet til å ta egne initiativ til å sette saker på dagsorden? Informantene er

dessuten helt klare på at det ikke råder noen tvil om hvor byrådets makt er utledet og forankret.

Utdraget fra KRDs brev til Oslo kommune ovenfor avsluttes med et spørsmål om det er tenkelig at kommunestyret lar være å gi rådet tilstrekkelig myndighet, fordi det ikke har tilstrekkelig tillit til det rådet som er pekt ut. Det er ingen ting i evalueringen som tyder på at bystyret har blitt mer forsiktig med å delegere til byrådet i forsøksperioden, snarere tvert i mot (se også kapittel 4.4. om antall saker i bystyret). Og selv om opposisjonen i bystyret gjerne skulle hatt mulighet for å komme i tettere inngrep med budsjettprosessen, er det vanskelig å koble dette til utpekingsforsøket.

Som vi har påpekt er det ulike oppfatninger om hva som utgjør en parlamentarisk situasjon blant våre informanter. Variasjonene i disse oppfatningene faller sammen med om informanten kommer fra et opposisjonsparti eller posisjonsparti. Vi må legge til grunn at det også i framtiden kan oppstå situasjoner som bærer preg av at partene er uenige om hvorvidt det har oppstått en parlamentarisk situasjon eller ikke. Derfor kan det også bli uenighet om når ordførerens utpekingsrolle bør bli aktivisert. Vi har derfor spurt våre informanter om andre mekanismer, f.eks en mer prinsipiell politisk debatt basert på hva byrådet står for de neste fire årene, kan minske behovet for å bruke utpekingsordningen i slike tilfelle. Også på dette spørsmålet er det ulike syn. Én informant sier at en debatt om byrådserklæringen⁶/"trontaledebatt" kunne tjene til å vurdere riktigheten av at ordfører ikke har hatt noen utpekingsrunde etter valget. Etter et nytt valg kan byrådet, enten det er det samme eller ikke, innlede med en erklæring om hva det står for. Det gir hele bystyret anledning til å ytre seg. Hvis det skulle vise seg å foreligge en parlamentarisk situasjon under den debatten ville det også vise seg at ordføreren hadde gjort en dårlig jobb.

På den annen side viser andre informanter til budsjettdebattene og årsrapportdiskusjonene, og til at disse rundene i bystyret gir gode, konkrete og reelle muligheter til å debattere byrådets politiske grunnlag og prioriteringer. Det blir trukket fram at en "trontaledebatt" ville bli et kunstig haleheng til budsjetttrunden. Praktiske

⁶ Det har ikke vært noen debatt i bystyret om byrådet Laes byrådserklæring etter at utpekingsordningen ble etablert.

forhold som at bystyrepolitikerne, som er fritidspolitikere, ikke skal belastes unødvendig, og at budsjettarbeidet starter allerede to uker etter konstitueringen av bystyret, blir også trukket fram som argumenter for at en trontaledebatt om byrådets politiske grunnlag ikke vil være hensiktsmessig.

Samtidig oppgir flere av informantene at den såkalte debatten om byens tilstand⁷ ikke har fungert tilfredsstillende, og at den trenger forbedringer. En debatt om byens tilstand kan ha karakter av å i større grad kopiere budsjettforhandlingene enn en trontaledebatt om byrådets politiske grunnlag. Én informant viser også til at det var trontaledebatten til Bondevik I-regjeringen som avklarte det parlamentariske grunnlaget for denne regjeringen. Dersom ordningen med utpeking i Oslo kommune i noen grad underkommuniserer at bystyret er overordnet byrådet, kan en "trontaledebatt" tenkes å være en god løsning.

For de aller fleste informantene anses imidlertid de politiske konstallasjonene i bystyret å være det helt grunnleggende for forholdet mellom byråd og bystyret. De legger vekt på de politiske tyngdelovene og forståelse for de parlamentariske spillereglene:

En informant uttrykker det slik:

Den politiske tyngdekraften vil over tid virke, uansett regler. I et kortsiktig perspektiv kan kanskje byrådet oppleves som mer autonomt, men over tid vil tyngdekraften være avgjørende.

Alt i alt, synes spørsmålet om og eventuelt hvordan utpekingsreglene påvirker de politiske konstallasjonene internt i bystyret og muligheten for å skape styringsdyktige flertall å være viktigere for informantene, uansett politisk farge og posisjon. Om det skal neste og siste avsnitt handle.

⁷ Bystyret har vedtatt at det skal innføres en debatt om "byens tilstand". Debatten skal ikke avholdes i kommunevalgår. Ordningen gjennomføres som en prøveordning. Byrådsleder Erling Lae la fram sin redegjørelse om "byens tilstand" første gang i bystyrets møte 25. januar 2005. Senere er debatten flyttet til juni måned i tilknytning til bystyrets behandling av årsberetningene.

4.4 Klarere eller mer uklare politiske skillelinjer internt i bystyret?

Noe av hensikten med å innføre en ny prosedyre for etablering av byråd var å bidra til å skape et grunnlag for klarere skiller mellom posisjon og opposisjon i kommunepolitikken. Tidligere kunne partier velge å stemme blankt i valget av byråd, og slik sett komme i en uklar stilling i forhold til om de tilhørte posisjonen eller opposisjonen i bystyret.

Det kan imidlertid også argumenteres for at utpekingsprosedyren kan gjøre partienes standpunkt i forhold til byrådet mindre synlig, fordi det ikke skjer en eksplisitt avstemming over byrådet. Hvordan opplever byrådet, byrådspartiene bystyremedlemmer og bystyremedlemmer som ikke tilhører byrådspartiene sin og andres stilling i forhold til posisjon/ opposisjon? Innebærer utpekingsordningen at partier som ikke har byrådsmakt, men som kanskje kan oppfattes å utgjøre en del av byrådets maktbasis, opplever en friere situasjon mht ikke å støtte byrådet?

I så fall: innebærer det at alliansene blir enda mer ustabile og skiftende sammenliknet med situasjonen der partiene stemte for eller i mot byrådet (eller stemte blankt)? En slik usynliggjøring kan i særlig grad ramme mellompartiene, som til tross for det faktum at de bare har hatt rundt 10 prosent av mandatene i bystyret allikevel har hatt en nøkkelrolle i etableringen av de ulike byråd. Det er blant mellompartienes representanter medianen i fordelingen av styrkeforholdet mellom venstre- og høyresiden i bystyret er å finne. Det hovedspørsmål vi ønsker å belyse er i tråd med dette om endringene i prosedyre for etablering av byråd påvirker lojaliteten mot byrådet blant byrådets støttepartier i bystyret (som ikke er med i byrådet)? Opplevs det som lettere eller vanskeligere for partiene som ikke har byrådsmakt å gå mot byrådets bystyreforslag?

I forbindelse med evalueringen av utpekingsforsøket i Oslo kommune er det gjennomført en analyse av voteringene i Oslo bystyre i 2006. Voteringer knyttet til budsjettbehandlingen er ikke tatt med i analysen. Ellers er alle saker som er lagt frem for bystyret med innstilling fra en av de fem komiteene inkludert. Saker fra forretningsutvalget – stort sett saker om supplering av medlemmer i ulike bydelsutvalg o.l. – er ikke tatt med.

Alle voteringene, uansett sakens eller voteringens viktighet, er inkludert og teller likt. Dette betyr at voteringsanalysen ikke kan oppfattes å gi noe eksakt bilde av maktforholdene i kommunen. Likevel kan en slik analyse bidra til å si noe om ulike bystyrepartiets vilje og evne til å skape allianser, og være et uttrykk for hvor tyngdepunktet i politikken ligger. Ikke minst vil det være interessant å sammenlikne voteringsmønstre over tid, avhengig bl.a. av ulike byrådskonstellasjoner.

Voteringene i bystyret i 2006 sammenliknes her med tilsvarende voteringer i Oslo i 1991 og 1997. I 1991 hadde byen et flertallsbyråd bestående av H, F og KrF, mens Oslo i 1997 hadde et rent H-byråd i mindretallssituasjon.

Færre saker, flere voteringer

I tabell 4.1. gir vi først en oversikt over antall saker og voteringer i bystyret på de tre tidspunktene.

Tabell 4.1 *Antall saker og voteringer i Oslo bystyre i 1991, 1997 og 2006*

	Oslo 1991	Oslo 1997	Oslo 2006
Antall saker	327	362	250
Antall saker med dissens/tillegg	193	163	142
Antall voteringer	444	418	638
Antall voteringer pr. sak med dissens	2,3	2,6	4,5

Tabellen viser at det er færre saker som legges frem for bystyret i 2006 sammenliknet med de andre årene, men det er betydelig flere voteringer pr sak. Dette kan være et tegn på økt konfliktnivå, evt. at bystyrepartiene som ikke sitter i byrådet benytter anledningen oftere til å foreslå endringer og markere eget parti. Informantene mener særlig at det er muligheten til å markere eget parti som er viktig. Bystyret omskriver byrådets forslag for å sette sitt eget stempel på det. Noen av informantene peker også på at omfanget av voteringer øker som følge av enkeltpersoners engasjement og arbeidskapasitet, som dels henger sammen med tilgjengeligheten av

ressurser som sekretariat og heltidsansatte. Det som det er større uenighet om er hvor viktige disse dissensene og voteringene er. Informantene fra posisjonen er tilbøyelige til å tillegge disse endringene og voteringene mindre vekt enn opposisjonen eller partier som ikke er i byrådet.

Mange av disse synspunktene kommer til uttrykk i denne informantens vurderinger av tallene:

Jeg tror ikke dette har noe med utpeking å gjøre. Jeg tror det er nye politikere inne som har skjont at det er lurt å markere seg. Partiene har større kapasitet til å gjøre endringer. Det har nok også vært en bevisstgjøring på at man kjører sin linje, og kanskje er det litt personavhengig også. Det er mer profesjonalitet og politisk utvikling.

Flere nederlag for byrådet i bystyret, men avhengig av saksfelt

Tabell 4.2. viser videre at byrådet i 2006 led helt eller delvis nederlag i over 20 % av sakene Dette utgjør over dobbelt så høy andel som i 1997.

Tabell 4.2 *Utfall av saker behandlet i Oslo bystyre 1991, 1997 og 2006. Prosent.*

	Oslo 1991*	Oslo 1997**	Oslo 2006***
Ingen dissenser (eller tillegg)	42	51	43
Byrådet får flertall	58	40	34
Byrådet delvis nedstemt	1	6	14
Byrådet nedstemt	0	4	7
Byrådet splittet	0	0	2
Totalt (N)	101 (327)	101 (362)	100 (250)

* I 1991 hadde Oslo flertallsbyråd bestående av H, F og KrF

** I 1997 hadde Oslo mindretallsbyråd bestående av H (med 16 av 59 repr)

*** I 2006 hadde Oslo mindretallsbyråd bestående av H og F (med 25 av 59 repr)

Slik sett kan H/F-byrådet i 2006 oppfattes å ha en svakere parlamentarisk basis enn det rene H-byrådet i 1997, selv om byrådspartiernes andel av representantene i bystyret var høyere i 2006. Det er flere mulige forklaringer på dette bildet. Med F i byrådet blir det mer ”ekstremt”, og stemmes ned oftere enn et mer sentrumsorientert (eller rent Høyre-)byråd. En annen mulighet er at det rene Høyrebyrådet var ”flinkere” til å sondere/tilpasse seg før sakene ble lagt frem. H-/F-byrådet blir slik sett mer konfronterende, og må derfor tåle flere tap. En tredje forklaring kan ha sammenheng med overgangen fra innsettings- til utpekingsordning for byrådet. I 2006 vil ikke konsekvensene av å stemme ned et sittende byråd være like store som det var under ordningen med innsettingsvedtak. Kan hende vil tradisjonelle støttespillere til et borgerlig byråd ikke føle samme lojalitet i forhold til det sittende byrådet som de ville ha følt under ordningen med innsettingsvedtak. Det påpekes imidlertid at dette også avhenger av hvilket parti det dreier seg om:

Den store forskjellen er om Venstre eller F er inne eller ute. Venstre har større spillerom i forhold til å bruke skiftende flertall. Særlig i forhold til byutviklingssaker (...) Hvilke partier det er som utgjør posisjon og opposisjon spiller derfor en rolle, partiene har ulikt spillerom. Rødts spillerom for å skifte side vil f.eks være mye mindre enn andre partier igjen”.

Et nærliggende spørsmål i forlengelsen av dette er hva det betyr for byrådets arbeid og autoritet at det må iverksette en rekke saker som de er motstandere av? Informantene, særlig fra posisjonen, er imidlertid klare på at byrådet ”velger sine tap med omhu”. De karakteriserer de sakene som de lider nederlag på som mindre viktige saker, som de ikke har så stor prestisje i. Samtidig er det åpenbart at det at F er med i byrådet vil måtte ha noen konsekvenser, i den forstand at det også vil legges fram saker som reflekterer at det politiske tyngdepunktet i byrådet ligger lengre til høyre enn i bystyret. Derfor vil det også måtte bli noen tap.

Det som tallene samlet kan tyde på er at for byrådspartiene er balansen mellom hensynet til gjennomslag for sakene og hensynet til det å beholde posisjonene forskjøvet seg noe i favør av posisjonene. Holdbarheten av en slik antakelse avhenger imidlertid av hva slags type saker byrådet blir nedstemt i.

En informant formulerer dette slik:

Normalt er ikke disse nedstemmingene et problem. Det er helt avhengig av hva slags type saker vi lider nederlag på. Å tape en votering på leilighetsfordelingen i en boligblokk er ikke noe vi dør av (...)Så lenge det er mindretallsbyråd må man leve med å tape saker av og til.

Tabell 4.3 under bekrefter at det er et mønster i voteringene etter hvilken komité som har behandlet saken. Konfliktnivået avhenger med andre ord av saksfelt.

Tabell 4.3 *Utfall av saker behandlet i Oslo bystyre i 2006, etter komite. Prosent.*

	Komite					Totalt	N=
	Finans	By- utvik- ling	Sam- ferdsel og miljø	Kultur og utdanning	Helse og sosial		
Ingen dissens	59	31	33	46	42	43	(108)
Byrådet "vinner"	33	29	39	39	39	34	(85)
Byrådet delvis nedstemt	6	20	17	14	13	14	(34)
Byrådet nedstemt	3	15	6	0	7	7	(17)
Byrådet splittet	0	5	6	0	0	2	(6)
Totalt	101	100	101	99	101	100	
N=	(80)	(75)	(36)	(28)	(31)		(250)

Målt etter antall dissenser er det flest konflikter i saker som legges frem for bystyret fra byutviklingskomiteen og samferdsels- og miljøkomiteen, noe som altså stemmer godt med informantenes oppfatning av hvor dissensene i bystyret ligger. Dette – og kanskje særlig byutviklingssakene – er saker der det tradisjonelle skillet mellom borgerlige og sosialister ikke er så sterkt. Ofte stemmer f.eks. FrP sammen med AP for sterkere utbygging enn Venstre, Høyre, KrF og SV. Det er også i byutviklingssakene byrådet oftest blir helt eller delvis nedstemt, eller byrådet splittes i voteringen – dette utgjør 40 prosent av sakene fra byutviklingskomiteen.

Tilsvarende tall for saker fra de andre komiteene er 29 prosent for saker fra samferdsel- og miljøkomiteen, 20 prosent fra helse- og sosialkomiteen, 14 prosent fra kultur- og utdanningskomiteen, og bare 9 prosent av sakene fra finanskomiteen.

Tendens til splittelse og alenegang blant byrådspartiene i bystyret, men oppfattes ikke som et stort problem

Vi ser videre av tabellen over (tabell 4.3) at byrådspartiene i bystyret var splittet på vesentlige punkter i 6 av sakene – drøye 2 % – som ble lagt frem for Oslo bystyre i 2006. Dette utgjorde i alt 48 voteringer, 7,5 % av alle voteringene i saker med dissens. I 2006 var byrådspartiene i bystyret splittet utelukkende i saker fra byutviklingskomiteen og samferdsels- og miljøkomiteen. Dette speiler trolig det tidligere nevnte forholdet at dette er saker der byrådspartiene H og F ofte er grunnleggende uenig. Det er særlig F som stemmer annerledes enn flertallet (og H).

Det å stemme alene for et eget forslag kan sees som en særlig kraftig måte å markere partiets standpunkt på, jfr tabellene 4.4. og 4.5 under. I tabell 4.4. ser vi at hele 16 prosent av voteringene i bystyret er voteringer der R stemmer alene. I 1991 stemte RV alene i hele 32 prosent av alle voteringene i Oslo bystyre, tilsvarende andel i 1997 var 13 prosent.⁸ I 5 % av alle voteringene i bystyret stemmer imidlertid også F alene, noe som er særlig interessant fordi F sitter i byråd.

Tabell 4.4 *Hvor ofte stemmer partiene alene (dvs mot alle andre partier) i Oslo bystyre i 2006?(N=638)*

	Antall	Prosent
F stemmer alene	31	5
H stemmer alene	5	1
KrF stemmer alene	4	1
V stemmer alene	13	2
A stemmer alene	8	1
SV stemmer alene	1	0
R stemmer alene	103	16

⁸ Til sammenlikning stemte RV alene i knappe 3 prosent av alle voteringene i Bergen bystyre i 1997.

Tabell 4.5 *Hvor ofte stemmer partiene alene (dvs mot alle andre partier) i Oslo bystyre i 2006, etter bystyrekommité? Prosent av alle saker fra den enkelte komité.*

	Komite					Totalt	N=
	Finans	Byutvikling	Samferdsel og miljø	Kultur og utdanning	Helse og sosial		
V alene	4	10	9	0	18	8	(163)
H alene	0	8	6	0	0	3	(155)
F alene	4	29	22	19	5	17	(181)
A alene	2	13	0	4	5	5	(158)
SV alene	0	0	3	0	0	1	(151)
KrF alene	2	5	3	0	0	3	(154)
R alene	44	42	30	27	55	41	(253)

Et interessant spørsmål er hva dette gjør med byrådssamarbeidet? Her er informantene fra byrådsiden klare på at de sakene hvor F stemmer annerledes, ikke er saker som er særlig ”smertefulle” for byrådssamarbeidet. At F stemmer mot eget byråd kommer som oftest ikke overraskende på byrådet. Som oftest er det sonderet på forhånd, og gitt ”klarsignal” om at slik stemmegivning kan aksepteres. En informant responderer slik:

Det er fordi F er alene om en del standpunkter, det er jo et særstandpunktparti. Så det er ikke noe annet enn effekten av at de har bøydd seg i byrådet, men markerer seg i bystyret, så egentlig er det ikke så overraskende. Fordi man er mindretallsbyråd i koalisjon så kan man ikke forvente det så mye mer annerledes. Det blir mer hvilke saker, ikke antallet saker.

Vi ser altså at det er to partier som skiller seg ut mht. det å stemme alene: RV og F. Det kan synes rimelig at fløypartiene oftere har problemer med å inngå i allianser med andre partier, mens partier som ligger nærmere det politiske sentrum (eller i sentrum på en fløy) lettere vil kunne inngå samarbeid. Interessant nok ser vi imidlertid at SV så å si aldri stemte alene i Oslo bystyre 2006, mens V var noe mer tilbøyelig til å følge en slik strategi. Å stemme alene mot alle andre partier innebærer en klar markering av partiets prinsipper, og det kan stilles spørsmål ved om en slik

markeringsiver fra et byrådspartis side over tid vil være en belastning innenfor et byrådssamarbeid. I forhold til spørsmålet om innsetningsvedtak eller ikke er det grunn til å spørre om ikke en slik "alenegang" innenfor en ordning med innsetningsvedtak ville vært mer problematisk enn under et utpekingsystem hvor partiene ikke i samme grad på forhånd avkreves en lojalitet mot byrådet.

Flere voteringer, men bredere allianser mot byrådet

Voteringsundersøkelsen viser videre at selv om det er betydelig flere voteringer pr. sak i Oslo i 2006 enn i de tidligere undersøkte årene, så er alliansene som dannes mot byrådet bredere (tabell 4.6).

Tabell 4.6 *Allianser mot byrådet i bystyret. Prosent av alle voteringer med konflikt.*

	Oslo 1991	Oslo 1997	Oslo 2006
Andel partier som stemmer sammen mot byrådet	33	35	37
Andel stemmer som stemmer sammen mot byrådet	21	28	32

Ikke overraskende viser oversikten over partienes voteringer at opposisjonen mot byrådet i 2006 øker jo lenger ut på venstresiden partiene ligger (tabell 4.7).

Tabell 4.7 *Partienes voteringer i Oslo bystyre. Prosent av antall voteringer med konflikt.*

	Oslo 1991		Oslo 1997		Oslo 2006	
	Antall	Prosent av voteringene (N=444)	Antall	Prosent av voteringene (N=418)	Antall	Prosent av voteringene (N=487)
R	400	90	301	72	395	81
SV	262	59	251	60	285	59
A	190	43	181	43	257	53
V	176	40	124	30	164	34
KrF	2	1	113	27	108	22
H	0	0	0	0	9	2
F	6	1	109	26	41	8
PP	-	-	77	18		

For R, A og V synes opposisjonen i 2006 å være noe sterkere enn i 1991 og 1997, mens SV har holdt seg på et jevnt nivå. F stemmer fremdeles av og til mot sin byrådspartner H, men partiet var betydelig sterkere i opposisjon da F ikke satt i byrådet i 1997.

Tendensen til blokkdannelse mellom posisjon og opposisjon i bystyret er også analysert ved å undersøke hvor ofte voteringene blir slik at de to byrådspartiene blir stående alene mot de andre partiene. Analysen viser at bystyret deler seg i ”perfekte” posisjons-/ opposisjonsblokker 65 ganger, dvs. (kun) i 10,2 % av alle voteringene i saker der det er konflikt/dissens. Hvis vi inkluderer KrF og V, som gjerne sees som støttepartiene for byrådet, i posisjonen, viser analyser at bystyret har delt seg i borgerlig-/ sosialistisk-blokker 99 ganger, dvs.(kun) i 15,5 % av alle voteringene i saker der det er konflikt/dissens.

Vi har dessuten gjennomført en faktoranalyse av partienes voteringer i 2006, og sammenliknet resultatet med tilsvarende analyser i 1991 og 1997 (tabell 4.8). Selv om andelen voteringer der bystyret deler seg i borgerlig-/ sosialistiske blokker må karakteriseres som relativt lav, avtegner det i 2006 seg en tydelig høyre-venstre-akse (faktor 1) enn i 1997, slik vi tidligere har antydnet. Partienes fordeling på denne akse forklarer over 40 % av variasjonen i voteringene. Partiene fra KrF til R stemmer i

betydelig grad sammen, mot byrådspartiene. Dette funnet kan indikere at det er en noe tydeligere blokkdannelse i 2006 enn i de to tidligere årene. Dette henger sannsynligvis sammen med at det er de to partiene lengst til høyre på høyre-venstre-dimensjonen som utgjør byrådet. Samtidig tyder analysene på at det eksisterer en mindre viktig, men klar faktor 2, der H og KrF stemmer sammen. Dette kan kanskje tolkes som en verdikonservativ vs. liberal akse?

Det som det kanskje her er mer grunn til å merke seg er at både KrF og V scorer positivt på den første faktoren, og har dermed en tydeligere plassering som opposisjonspartier enn det som var tilfellet i 1997.

Tabell 4.8 *Partienes voteringer i bystyret. Faktoranalyse. Bare verdier over +/- .500 er vist.*

	Oslo 1991			Oslo 1997		Oslo 2006	
	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 1	Faktor 2
R	.762			.843		.695	
SV	.810			.872		.877	
A	.530			.604		.814	
V			.800		.660	.662	
KrF		.854			.640	.578	.552
H							.636
PP		-	-		.740		
F	-.544	.592	.512	-.703			
% av variansen som forklares	27	18	16	39	24	41	16

Spørreaktiviteten i bystyret – en viktig kanal for opposisjonen

Dersom vi nå forlater denne voteringsanalysen og retter blikket mot partienes muntlige spørsmål i bystyret viser våre data i tabell 4.9 at dette er en viktig kanal for opposisjonen. Rs spørreaktivitet er riktignok vesentlig redusert. Gitt at partiet bare har to representanter i bystyret, kan trolig nedgangen i noen grad forklares med enkeltpersoners engasjement og deltakelse. SV har økt sin spørreaktivitet betydelig fra 1997 til 2006, noe som bl.a. kan skyldes at partiet opplevde en svært stor økning i bystyregruppens

størrelse ved valget i 2003. Økningen, både for SV og A kan imidlertid være en bevisst politisk strategi fra de to partienes side, både for å markere partiet politisk og for å sette byrådspartiene til veggs. F stiller omtrent ikke spørsmål i 2006, mens de var relativt aktive da de ikke satt i byråd i 1997. Byrådsposisjon ser altså ut til å moderere spørsmålsaktiviteten betydelig, slik at denne muligheten først og fremst blir en kanal for å markere opposisjon i bystyret.⁹ Dette uttrykker følgende informant ganske klart:

De spørsmålene der oppfyller kun en oppgave og det er politikernes behov for å markere seg i media, så det avhenger av hvem som er mest hypp på å komme i avisen (...) De muntlige dekker ikke noe informasjonsbehov, men et markeringsbehov.

Tabell 4.9 *Partienes andel av spørsmålene i bystyret. Prosent.*

	Oslo 1991	Oslo 1997	Oslo 2006
Rød Valgallianse	30	23	10
Sosialistisk Venstreparti	40	17	36
Arbeiderpartiet	12	19	33
Venstre	5	12	14
Kristelig Folkeparti	0	8	5
Høyre	6	8	1
Fremskrittspartiet	7	11	1
Pensjonistpartiet	-	3	-
Totalt	100	100	100
(N)	(141)	(195)	(118)

Oppsummert viser studien av voteringene i Oslo bystyre i 2006 at antall saker lagt fram for bystyret er mindre i 2006 enn i 1991 og 1997, men at antall voteringer er langt høyere. Dette kan tyde på et høyere konfliktnivå, et større behov og en større evne fra partienes side for å markere seg og/eller en økning i enkeltpersoners engasjement.

⁹ En av våre informanter mener at byrådspartiene er mer aktivt med i spørreundersøkelser i valgår, og at partiene da benytter denne muligheten til å løfte frem saker som er gode for byrådet. Da vi ikke har studert spørreaktiviteten i valgår, har vi ikke hatt mulighet for å etterprøve denne påstanden.

Sammenliknet med de andre årene lider byrådet oftere nederlag i bystyret, helt eller delvis, i 2006. Dette kan henge sammen med at byrådet i 2006 består av H og F, og derfor får en noe klarere høyredreining enn det rene H-byrådet i 1997. Konfliktnivået er særlig høyt i saker fra byutviklingskomiteen og samferdsels- og miljøkomiteen. Det er vanskelig å vurdere hvorvidt det økte konfliktnivået kan ha sin bakgrunn i overgangen til en utpekingsordning. I hvert fall rent teoretisk innebar innsettingsordningen at byrådet ble gitt en form for forhåndsklarering av hvilke saker de kunne regne med ville bli støttet av et flertall i bystyret. Med utpekingsordningen kan et byråd føle seg friere til å søke allianser i enkeltsaker, men dermed står man oftere overfor risikoen om å bli nedstemt – men uten at dette innebærer en direkte mistillit.

Voteringsstudien viser også at byrådet er splittet i noen saker. 5 prosent av bystyrevoteringene skjer ved at F stemmer alene mot alle de andre partiene i bystyret. Ellers ser partiene i opposisjon til å danne noe bredere allianser i 2006 enn i de to tidligere analyseårene, og konfliktene arter seg i større grad som en konflikt langs høyre-venstre-aksen.

Et viktig spørsmål for denne analysen er om de partiene som kan sies å være støttepartier for byrådet, men uten selv å sitte i byråd, oppfører seg annerledes under forsøksordningen med utpeking av byråd sammenliknet med situasjonen med investitur. I 1991 var det et byråd bestående av H, KrF og F. I og med at byrådspartiene hadde flertall i bystyret, kan vi ikke i samme grad snakke om støttepartier for byrådet i 1991. I 1997 var det et rent (mindretalls) H-byråd, med KrF, V og F som støttepartier (som stemte byrådet inn ved konstitueringen). Slik sett er det KrFs og Vs voteringsatferd i 1997 og 2006 som er særlig interessant å sammenlikne. Spørsmålet er om KrF og V i større grad viser tegn til å støtte opp om byrådet de hadde stemt inn i 1997 enn det byrådet de pga den nye ordningen ikke hadde stemt inn i 2006. Voteringsstudien tyder ikke på en slik effekt av utpekingsforsøket. KrF opponerer sjeldnere mot byrådet i 2006 sammenliknet med i 1997, mens for V har utviklingen gått i motsatt retning. V stemmer relativt oftere mot byrådet i 2006 enn i 1997.

Det er ikke enkelt å slutte noe sikkert om utpekingsforsøkets betydning for partienes voteringsatferd på bakgrunn av denne

analysen. I hovedsak ser forskjellene mellom 1991, 1997 og 2006 ut til å kunne forklares med forskjellige partikonstellasjoner i byrådet og bystyret på de ulike tidspunktene. Men ved at utpekingsorsøket gir noen andre rammebetingelser for aktørens atferd i bystyret enn det man hadde under innsetningsordningen, kan dette ha gitt partiene noe større frihet til å markere sine primære standpunkter til konkrete politiske saker. I denne forstand er det mulig at hensynet til posisjonene spiller en noe mindre rolle i dag enn hensynet til sakene.

5 Oppsummerende drøfting: Mot en mer robust parlamentarisk modell i Oslo kommune?

Siden Oslo kommune i 1986 innførte en parlamentarisk styringsmodell har modellen gjennomgått en rekke større eller mindre endringer. Oslo kommune har selv initiert disse endringene og slik vært en viktig pådriver for å utvikle det parlamentariske styringssystemet på kommunalt nivå. Den siste større endringen kommunen har tatt initiativ til er nye regler for byrådsdannelse, gjennom det såkalte ”utpekingsforsøket”. Da byrådsleder Erling Lae holdt et foredrag i et bystyreseminar ved 20-årsmarkeringen for Oslos parlamentariske system i mars 2006 innledet han på følgende måte:

Oppsummert må man kunne si at under forutsetning av at forsøket med utpeking av byråd blir gjort permanent, har vi nå utviklet det jeg vil kalle et robust parlamentarisk system. Det er etter min mening ingen umiddelbare behov for flere formelle endringer. Utfordringen videre nå blir å videreutvikle en god parlamentarisk kultur – eller skikk og bruk.

Utpeking av byråd, i stedet for innsetting gjennom valg i bystyret ble med andre ord sett som en vesentlig betingelse for å få et mer robust parlamentarisk system i Oslo kommune, uten at byrådslederen gjorde nærmere rede for hva han i denne sammenhengen mente med robust.

Er så det parlamentariske systemet i Oslo blitt mer ”robust” som følge av denne siste endringen? Gjennom evalueringen av forsøket

med utpeking i stedet for innsetting har NIBR sett nærmere på bakgrunn, samt faktiske og forventede effekter av forsøket. Slik har vi søkt å nærme oss dette spørsmålet på en systematisk måte. Selv om det har vært få eller ingen parlamentariske situasjoner i forsøksperioden der en kan si at de nye reglene for alvor har blitt satt på prøve, har evalueringen likevel satt søkelys på en rekke spørsmål og problemstillinger som i sum sier noe om hvordan forsøket med nye regler for byrådsdannelse har bidratt til å utvikle den parlamentariske styringsmodellen i Oslo kommune. Gjennom dokumentanalyser, intervjuer og statistiske analyser av voteringene i Oslo bystyre har vi dannet oss et bilde av faktiske og mulige effekter av utpeking sammenlignet med innsetting av byråd, gitt ulik partisammensetting i bystyret og parlamentarisk basis for byrådet.

Bakgrunnen for Oslo kommunes initiativ til å endre reglene for byrådsdannelse var flersidig. Ett motiv var å tilpasse reglene for kommunal parlamentarisme til den nasjonale parlamentariske modellen. Ved den store revideringen av kommuneloven tidlig på 1990-tallet ble valg av byråd opprettholdt med den begrunnelse at det var lange tradisjoner for at oppnevninger til kommunale verv skjer ved valg. Oslo kommune var imidlertid av den oppfatning at denne tradisjonen er tilpasset et annet styringssystem enn det parlamentariske. Her bør antakelig ønsket om å tilpasse den norske kommunale parlamentarismen til den norske nasjonale parlamentariske modellen tillegges mest vekt. Som vist i kapittel 2 er det slett ikke uvanlig med innsetningsvedtak (eller investitur) ved regjeringsdannelser. Det er mange eksempler på dette i europeiske land. Norsk parlamentarisme er imidlertid svært lite formalisert, så i så måte er det et poeng at norsk kommuneparlamentarisme kanskje ikke bør avvike fra modellen på nasjonalt nivå. Et viktigere motiv for utpekingsforsøket var imidlertid at kommunelovens regler for valg til politiske verv (med valg i flere omganger med ulike terskler og mulighet til å stemme blankt) åpnet opp for taktikeri, skinnavstemninger, passive flertall og ustabile politiske allianser, noe som regelmessig ble gjenstand for debatt i bystyret. Vi har i tillegg sett at det til dels var usikkerhet om hvordan reglene skulle praktiseres (forholdet mellom 1 og 2 gangs votering ved flere byrådsalternativer, samt voteringsrekkefølge). I land som praktiserer innsetningsvedtak ved regjeringsdannelser er terskelen for hvor stort flertall som kreves forskjellig, og den senkes noe

ulikt over tid (gjennom flere omganger). Her kombineres også ofte innsetningsvedtak med oppløsningsrett og nyvalg for å sikre at en faktisk får etablert regjeringer. På tross av, eller kanskje på grunn, av den relativt svake formen for investitur som kommunelovens regler og Oslos praktisering av denne la opp til, ble påstander om taktikeri og endog ”uverdige spill” brukt om avstemningene forut for enkelte byrådsdannelser. At prosesser knyttet til konstituering av bystyre og dannelse av byråd/avveininger om konsekvenser for byrådets framtidige parlamentariske stilling erfaringsvis har vært (og er) sterkt sammenvevd i Oslo, gjorde ofte situasjonen enda mer kompleks og uoversiktlig både for bystyre, byrådet og befolkningen. Et tredje motiv var ønsket om en klargjøring og styrking av ordførerens rolle. Gjennom å gi ordføreren oppgaver som ligner dem stortingspresidenten har i forbindelse med regjeringsskifter søkte man å gi ordføreren i Oslo en mer direkte og framskutt rolle i det parlamentariske styringssystemet, samtidig som det kunne bidra til å klargjøre rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder. Det var således ikke bare i spørsmålet om innsetningsvedtak eller ikke, men også i spørsmålet om ordførerens rolle at en ønsket å se hen til ordningen på nasjonalt nivå.

Med dette som bakgrunn, og vårt fokus på ordførerens og byrådslederens rolle, forholdet mellom byrådet og bystyret, samt skillelinjene internt i bystyret, hvilke konklusjoner kan vi så oppsummeringsvis trekke fra evalueringen?

Evalueringen viser at utpekingsordningen har oppslutning blant de fleste av våre informanter. Det gjelder både blant ansatte i administrasjonen og blant politikerne. Det er en bred oppfatning at ordningen med utpeking kan bidra til styringsdyktige flertall på en noe bedre måte enn innsetningsvedtak, i hvert fall slik reglene for valg av byråd var utformet. De politiske kostnadene ved å etablere byråd gjennom innsetningsvedtak vil være klart høyere enn ved utpeking. Høye terskler for flertall med stemmeplikt gir selvsagt de høyeste omkostningene. Høye terskler kan være en fordel med tanke på stabilitet og forutsigbarhet når det gjelder byrådets parlamentariske basis og støtte i bystyret, men dette må utvilsomt avveies i forhold til kostnadene dette medfører i forkant, i form av forhandlinger og kompromisser med andre partier dersom en åpenbar flertallskonstellasjon ikke er mulig. Vår evaluering viser at gitt dagens mandatfordeling i Oslo bystyre, så vil utpekingsordningen nokså utvilsomt være bedre egnet til å skape parlamentarisk

stabilitet og forutsigbarhet enn ordningen med innsetningsvedtak. I denne situasjonen er byrådets styringsdyktighet avhengig av dets evne til å utforme en politikk og standpunkter som kan støttes av et flertall i bystyret, og hvor byrådet derfor aktivt må være orientert mot kompromisser og konsensus. Dette er en situasjon som også opposisjonen tidvis kan tjene på, og som - når alt kommer til alt - ligger nærmere tyngdepunktet i velgernes preferanser enn en mer rigid flertallskonstellasjon dannet gjennom investitur kan resultere i.

De temaer det har vært størst uenighet om blant våre informanter er definisjonen av hva som er en parlamentarisk situasjon, samt spørsmålet om sammenveving av bystyrets konstituering og byrådets sammensetting. Disse spørsmålene er blant annet viktig for diskusjonen om ordførerens versus byrådslederens rolle ved byrådsskifter. Spørsmålet er når en parlamentarisk situasjon tilsier at ordføreren skal gripe inn og sondere hvilke andre partikonstellasjoner/allianser som kan være aktuelle som basis for en ny byrådsdannelse. Kan andre situasjoner enn mistillitsforslag, kabinettspørsmål og endret politisk sammensetting av bystyret etter valg forstås som en parlamentarisk situasjon? I evalueringen har vi diskutert situasjoner med større endringer i byrådets sammensetting (jfr endringene i byrådet Lae i 2003) og spørsmålet om ordfører bør gå en rutinemessig sonderingsrunde etter valg. I så fall bør kanskje begrepet parlamentarisk situasjon defineres nærmere i vedtektene. Vi er i likhet med våre informanter svært tvilende til om det er et slikt behov eller om dette vil være en hensiktsmessig vei å gå i en eventuell videreutvikling av dagens ordning. Et av motivene med utpekingsordning i stedet for innsetningsvedtak kan sies å være ønsket om å rendyrke logikken i parlamentarismen. Med et slikt utgangspunkt er det ikke rimelig at ordføreren griper inn før byrådslederen har kastet kortene. I en parlamentarisk modell vil det til syvende og sist være byrådslederen som har definisjonsmakten. Hvis ordføreren engasjerer seg tidligere kan hans rolle lett bli oppfattet som politisk. Sammenlignet med Stortingspresidentens rolle i forbindelse med regjeringsskifter synes det heller ikke rimelig å definere ordførerens handlingsplikt eller handlingsrom utover det som er anført i dagens vedtekter.

Selv om en legger denne hovedregelen over til grunn, er det likevel åpenbart at det i enkelte situasjoner kan oppstå rimelig tvil om

hvorvidt ordføreren bør innkalle gruppelederne til samtale eller ikke. Mange av våre informanter peker på at endringen av byrådet Lae i 2003 er et eksempel på en slik situasjon. Det er imidlertid enighet om at instruksjon fra bystyrets side for å overprøve ordførers skjønn vil være svært uvanlig og lite realistisk. Det vil bli oppfattet som mistillit mot ordfører og byråd. Rasch (2004:103) viser med henvisning til Stavang 1976 at det er lite som står i veien for at Stortinget prinsipielt sett kan gripe inn ovenfor Stortingspresidenten med bindende pålegg om hvilket parti eller hvilke partier som bør gis i oppdrag å danne regjering, men at det ikke finnes eksempler på at slike forslag har fått flertall. Han viser også til at det sjelden gjennomføres brede og mer omfattende sonderinger ved norske regjeringsdannelser, på tross av at flertallspartisystem uten flertallsparti har vært det vanlige i norsk historie (Rasch 2004:104). Overført til kommuneparlamentarismen i Oslo, kan en således si at de virkemidler bystyret da reelt sett står ovenfor ved uenighet om ordførers skjønn er mistillit på generelt grunnlag. Dette må imidlertid alltid avveies mot konsekvenser for videre samarbeidsklima og legitimitet.

Når det gjelder spørsmålet om sammenveving av bystyrekonstituering og byrådsdannelse viser evalueringen at en viss sammenblanding kan være vanskelig å unngå, uansett regler for byrådsdannelse. En bør imidlertid være oppmerksom på faren for at denne sammenvevingen kan uthule den ønskede rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder, og konsekvensene av at fordelingen av verv i bystyret bindes opp i bystyreperioden, uavhengig av byrådets skjebne.

Diskusjonen, både om hva som er å regne som en parlamentarisk situasjon og utfordringene rundt sammenvevingen av konstituering og byrådsdannelse viser imidlertid etter vår mening ganske tydelig at det bør vurderes hvorvidt det med dagens ordning finnes gode nok arenaer i bystyret for overordnet og prinsipiell politisk debatt om hva byrådet står for, samt hvordan det kan kompenseres for noen av de uheldige effektene som sammenveving av bystyrekonstituering og byrådsdannelse oppleves å gi. Mange er enige om at verken dagens debatt om byens tilstand eller budsjettforhandlingen bidrar på en god nok måte til prinsipielle diskusjoner om byrådets overordnede politiske program og den politiske forankringen av det i bystyret. Mange ønsker seg en type ”trontaledebatt” der en kan diskutere en framlagt byrådserklæring.

Når det gjelder sammenvevingsproblematikken er det mulig at man også her bør se hen til Stortinget, når en fordeler ordfører og varaordførerverv. Dersom en ser hen til Stortingets presidentskap, vil prinsippet og praksisen med at det største posisjonspartiet tildeles ordføreren, mens det største opposisjonspartiet tildeles varaordførervervet være et alternativ. Vi argumenterer for at en slik løsning kan bidra til å skape mer forutsigbare og stabile rammer når ordførerens utpekingsrolle blir utløst, og slik også kanskje imøtekomme noen av opposisjonens behov ved slike situasjoner, i sær når en står ovenfor parlamentariske krisesituasjoner hvor posisjon og opposisjon er uenig om tolkningen av situasjonen.

Evalueringen viser at informantene er enige om at *ordføreren* har fått en tydeligere og potensielt mer innflytelsesrik rolle gjennom utpekingsforsøket. Rollen er tydeliggjort ved at det er klarere definert hvilke plikter ordføreren har ved byrådsdanning. Hvor *mye* makt dette innebærer er en imidlertid mer usikker på. I likhet med Rasch (2004:104) som peker på den sentrale rollen den avgående regjeringssjefen alltid har ved regjeringsskifter, viser vår evaluering at det antakelig også er byrådslederen som til syvende og sist spiller den mest sentrale rollen ved byråds-skifter. Ved særlig uavklarte parlamentariske situasjoner, dvs. i en krisesituasjon, vil imidlertid ordførerens rolle bli svært viktig. Derfor er det også særdeles viktig at ordføreren etablerer god kontakt med gruppeledere og bystyret som sådan i de øvrige deler av ordfører-gjeringen. Informantene er også enige om at *byrådslederen* har fått en noe mer selvstendig stilling gjennom utpekingsordningen. Men det er høyst usikkert hvor mye ordningen betyr i forhold til personlige egenskaper, erfaring og tillit. Antakelig har disse egenskapene vesentlig mer effekt enn de reglene som til en hver tid finnes for byrådsdannelser. Det er bred enighet om at utpekingsordningen kanskje på kort sikt medfører at byrådslederen og byrådet fremstår som mer autonomt i forhold til bystyret, og en bør selvsagt være oppmerksom på eventuelle uheldige effekter av en slik utvikling, men på sikt vil de grunnleggende politiske konstellasjonene i bystyret være det helt avgjørende for forholdet mellom byråd og bystyre. Den politiske tyngdekraften vil over tid være den som virker sterkest. Evalueringen viser også at bevisstheten om at byråds-makten utgår fra bystyret og at det er bystyret som er det øverste organ sitter langt fremme og er bredt forankret hos våre informanter.

Oppsummert kan en kanskje si at politikken tyngdelover og den parlamentariske kulturen alt i alt er viktigere enn de regler som til en hver tid måtte gjelde for byrådsdannelser. Når dette er sagt, er vi likevel langt på vei tilbøyelig til å konkludere med at utpekingsordningen har bidratt til å gjøre den parlamentariske styringsmodellen i Oslo mer robust i betydningen evne til å skape stabile og styringsdyktige byråd. Riktignok viser våre analyser at virkningene av utpekingsordningen i forhold til å skape klarere skiller i bystyret er høyst usikker. I hovedsak ser forskjellene mellom 1991, 1997 og 2006 ut til å kunne forklares med forskjellige partikonstellasjoner i byrådet og bystyret på de ulike tidspunktene. Men ved at utpekingsforsøket gir noen andre rammebetingelser for aktørens atferd i bystyret enn det man hadde under innsetningsordningen, kan dette ha gitt partiene noe større frihet til å markere sine primære standpunkter til konkrete politiske saker. I denne forstand er det mulig at hensynet til posisjonene spiller en noe mindre rolle i dag enn hensynet til sakene, slik at sannsynligheten for å sikre stabile og styringsdyktige byråd er noe økt.

I tillegg har bevisstheten rundt ordførerens rolle og sammenhengen mellom byrådsdannelser og konstituering av bystyret økt som følge av forsøket. Og sist, men ikke minst; at en har fått en modell som i større grad enn tidligere rendyrker den parlamentariske logikken og som sådan er enda bedre tilpasset den nasjonale parlamentariske modellen i Norge er i seg selv viktig. Riktignok har en på nasjonalt nivå hatt tilløp til debatt om hvorvidt innsetningsvedtak eller investitur bør vurderes nærmere også i Norge, men så langt har intet skjedd (Nordby 2004: 265ff). Og vel nok kan det argumenteres for at kommunal parlamentarisme og nasjonal parlamentarisme er prinsipielt forskjellig, men i praktisk politikk er antakelig disse forskjellene av mindre betydning. Disse argumentene kan i seg selv være tilstrekkelig for en nærmere tilpasning til den nasjonale styringsmodellen gjennom utpekingsordning i stedet for innsetningsvedtak.

Litteratur

- Baldersheim, H. (1989): "Byregjering i Oslo. Endringsforløp under et omstillingsforsøk". I Fevolden, T. og Sørensen, R. (1989): *Kommunal organisering*. Oslo: TANO
- Baldersheim, H. og Strand, T.: (1988): *Byregjering i Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt*. NIBR-rapport 1988. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper.
- Epstein, L.D. (1968): "Parliamentary Government", i D.L. Sills (red), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan and The Free Press, Vol. 11.
- Fimreite, A.L., J. E. Klausen, S. Kvalvåg, T. M. Myrvold og S. Opedal (2003): *Styringsystem i storby. Evaluering av styringsystemet i Bergen kommune*. Bergen: Rokkansenteret, Rapport 4 3003
- Flo, Y. (2004): *Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*, Doktorgradsavhandling, Berge, Institutt for historie, Universitetet i Bergen.
- Hagen, T., T. Myrvold, S. Opedal, I.M. Stigen og H. S. Østtveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell*. NIBRs Pluss-serie 3-99, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo
- Hansen, T. (1997): *Mot den depolitiserte kommune?*, Oslo, Institutt for statsvitenskap, Forskningsrapport 05/97.

- Hansen, T., S. Hovik og J.E. Klausen (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*, Oslo, NIBRs PLUSS-serie 3-2000.
- Laver, M. (2000): "Government Formation and Public Policy", *PS: Political Science and Politics*, Vol. 33, ss. 21-23
- Lae, E. (2006): *Erfaringer med byparlamentarismen og bydelsystemet – parlamentarisk skikk og bruk. Sett fra byrådets side*. Foredrag ved 20-årsmarkeringen av Oslo kommunes parlamentariske system. Oslo kommune
- Laver, M. and K.A. Shepsle (1996): *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge (UK), Cambridge University Press.
- Laver, M. and N. Schofield (1990): *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1984a): *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Governments in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Lijphart, A. (1984b): "Advances in the Comparative Study of Electoral Systems", *World Politics*, Vol. 36, ss. 424-436.
- Lotsberg, D. 1988: *Parlamentarisme i lokalpolitikken*. Hovedoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen
- McLean, I. (1987): *Public Choice. An Introduction*, Oxford, Basil Blackwell Ltd.
- Mezey, M.L. (1994): "New Perspectives on Parliamentary Systems: A Review Article", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 19, ss. 429-441.
- Myrvold, T. M og H. S. Østtveiten (1999): *All makt i denne sal? Evalueringen av de politiske organene. Det parlamentariske systemet i Oslo, delprosjekt 1*. NIBR-Notat 1999:103, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo

- Myrvold, T. M. (2000): ”Vitaliseres lokaldemokratiet med parlamentarisme? En studie av Oslo kommunes parlamentariske styringsmodell” i Johnsen, Å., Loe, L.A og Vabo, S.I. (red.): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Myrvold, T. M. (2004): *Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Oslo: NIBR Notat 2004:113
- Nordby, T. (2004): *I politikens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2004*. Oslo: Universitetsforlaget
- Rasch, B.E. (2004): *Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget
- Riker, W.H. (1962): *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Røiseland, A. og I. M. Stigen (2003): *Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland. Samspillet politikk - administrasjon*. NIBR-rapport 2003:15
- Saxi, H. P. og I. M. Stigen (2006): *Jakten på den gode styringsmodell. Evaluering av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune*. NIBR-rapport 2006: 19
- Shepsle, K.A. and M.S. Bobchek (1997): *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*, New York, W.W. Norton & Company.
- Stavang, P. (1976): ”Parlamentarismen i Norge”, *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 423-463.
- Strøm, K. (1990a): *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Strøm, K. (1990b): “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties”, *American Journal of Political Science*, Vol. 34, ss. 565-598.

Strøm, K. (1998): "Institutions and Strategy in Parliamentary Democracy: A Review Article", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, ss. 127-143.

Dokumenter fra Oslo kommune:

Bystyreforhandlinger/bystyreprotokoller:

Forhandlinger i Oslo bystyres møte 25.10.1995

Forhandlinger i Oslo bystyres møte 27.10.1999

Forhandlinger i Oslo bystyres møte 29.10.2003

Forhandlinger i Oslo bystyres møte 17.10.2007

Bystyresak 505/01: *Om evaluering av Oslos parlamentariske styringsystem. Behandlet i bystyremøte.* 07.11.01

Bystyresak 464/02: *Forsøk med nye regler for byrådsdannelser.* Behandlet i bystyremøte 27.11.02

Bystyresak 150/06: *Forsøk med nye regler for byrådsdannelser – forlengelse av forsøksperioden.* Behandlet i bystyremøte 03.05.06

Byrådsprotokoller:

Byrådssak 199/01: *Om evaluering av Oslos parlamentariske styringsystem og videreutvikling av enkelte sider ved styringsystemet*

Byrådssak 268/02: *Forsøk med nye regler for byrådsdannelser.*

Byrådssak 54/06: *Forsøk med nye regler for byrådsdannelser – forlengelse av forsøksperioden.* Behandlet av byrådet 16.03.06

Innstillinger fra finanskomiteen:

Finanskomitesak 154/01: *Om evaluering av Oslos parlamentariske styringsystem. Delinnstilling I vedrørende søknad om forsøk med alternativ måte å velge byråd på.* Behandlet i møte 19.10.01

Finanskomitesak 142/02: *Forsøk med nye regler for byrådsdannelser.*
Behandlet i møte 13.11.02

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Oslo kommune:

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD 2002a): *Midlertidig godkjenning av søknad om forsøk med nye regler for byrådsdannelser.*
Brev fra KRD til Oslo kommune 07.08.02

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD 2002b): *Godkjenning av forsøk med nye regler for byrådsdannelser.* Brev fra KRD til Oslo kommune 20.12.02

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD 2006): *Forsøk med nye regler for byrådsdannelser – forlengelse av forsøksperioden.* Brev fra KRD til Oslo kommune 10.07.06

Vedlegg 1

Korrelasjoner mellom partienes stemmegivning i bystyret

V a. Oslo 1991

	R	SV	AP	V	KrF	H	F
R		.12*	.03	-.06	.02	.03	-.20**
SV	.12*		.61**	.40**	.30**	.08	-.09
A	.03	.61**		.39**	.08	.11*	-.05
V	-.06	.40**	.39**		.08	.11*	-.04
KrF	.02	.30**	.08	.08		-.01	.30**
H	.03	.08	.11*	.11*	-.01		.02
F	-.20**	-.09	-.05	-.04	.30**	.02	

*: Signifikant på 0.01-nivå

** : Signifikant på 0.05-nivå

V b. Oslo 1997

	RV	SV	A	V	KrF	H	PP	F
R		.55**	.22**	.18**	.13**	.	-.09	-.53**
SV	.55**		.53**	.29**	.28**	.	.06	-.36**
A	.22**	.53**		.23**	.24**	.	.17**	-.22**
V	.18**	.29**	.23**		.57**	.	.25**	.02
KrF	.13**	.28**	.24**	.57**		.	.24**	-.04
H
PP	-.09	.06	.17**	.25**	.24**	.		.45**
F	-.53**	-.36**	-.22**	.02	-.04	.	.45**	

*: Signifikant på 0.01-nivå

** : Signifikant på 0.05-nivå

V c. Oslo 2006

	RV	SV	AP	V	KrF	H	F
R		.57**	.48**	.24**	.21**	-.13**	-.23**
SV	.57**		.75**	.47**	.35**	-.11**	-.22**
A	.48**	.75**		.37**	.33**	-.10*	-.18**
V	.24**	.47**	.37**		.48**	-.04	-.15**
KrF	.21**	.35**	.33**	.48**		.02	-.08*
H	-.13**	-.11**	-.10*	-.04	.02		.02
F	-.23**	-.22**	-.18**	-.15**	-.08*	.02	

*: Signifikant på 0.01-nivå

** : Signifikant på 0.05-nivå